

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico - CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais

CAROLINA JUST BACHA

**SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS PRUDENCIAIS,
DISCIPLINARES E PUNITIVOS**

Florianópolis
2018

CAROLINA JUST BACHA

**SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS PRUDENCIAIS,
DISCIPLINARES E PUNITIVOS**

Monografia submetida ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Helberte João França Almeida

Florianópolis

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 (oito) à aluna Carolina Just Bacha na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação do trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Helberte João França Almeida,
Orientador

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos,
Membro da Banca

Prof. Dr. Wagner Leal Arienti,
Membro da Banca

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bacha, Carolina Just Sistema Financeiro Nacional: Análise dos instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos / Carolina Just Bacha; orientador, Helberte João França Almeida, 2018. 86 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis, 2018.

Inclui referências. 1. Ciências Econômicas. 2. Sistema Financeiro Nacional. 3. Regulação. 4. Instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos. I. Almeida, Helberte João França. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III. Título.

Em memória da minha amada Mãe, que me ensinou a ser forte e a não desistir jamais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus pais que sempre me incentivaram na trajetória dos meus estudos, apoiando minhas decisões e me fazendo ser uma pessoa melhor a cada dia.

Minha mãe, Quênia Andréia Just Bacha, guerreira, amiga de todos e mulher forte, que lutou até o final pela sua vida e me deu mais forças para que eu continuasse trilhando o meu caminho com um sorriso no rosto, valorizando cada segundo de vida. Sei que estás em um lugar melhor e olhando por mim ali do céu.

Namur Emil Bacha, meu pai, meu herói, exemplo de homem dedicado à família que juntou todas as suas forças e se fez fortaleza diante dos momentos mais difícil de nossas vidas. Foi quem me inspirou a querer estudar em uma das melhores universidades do país.

Ao meu namorado, Manoel, aquele está sempre disposto a ajudar. Tens um coração enorme! Com você, aprendo mais e mais a cada dia que passa.

Agradeço a oportunidade de ter estudado na Universidade Federal de Santa Catarina, lugar em que conheci pessoas das diversas regiões do país, fiz amigos que guardarei eternamente em meu coração. A UFSC me fez uma pessoa melhor e, com certeza, muito feliz. Mais feliz ainda, com a notícia de aprovação no Mestrado em Direito desta universidade que tão bem me acolheu.

Aos meus queridos professores, sou grata por toda ajuda e ensinamentos concedidos, por toda a dedicação de vocês em repassar os conhecimentos e, na luta, dia após dia, por um mundo melhor.

Aos colegas da graduação que hoje posso chamar de Amigos!!! Juntos aprendemos a sermos pessoas melhores. “Quem tem amigos tem tudo”. Foi um prazer e uma honra estar com vocês nesta jornada.

Ao meu orientador, Professor Helberte, que acreditou em mim e me ajudou a construir as ideias aqui presentes.

A todos o meu carinho especial e o meu: **MUITO OBRIGADA!**

RESUMO

O Sistema Financeiro Nacional é o local no qual são realizadas as transferências de recursos dos agentes superavitários para os deficitários, por meio da intermediação financeira, a qual possibilita a redução de custos de transação. No entanto, esse sistema apresenta risco sistêmico, o qual explica como a quebra de um banco pode gerar efeitos em todos os demais, na medida em que os agentes, ao perderem a confiança no sistema, correm às instituições financeiras para sacarem seu dinheiro. A fim de evitar estas situações, e para manter a estabilidade e solidez do sistema, o Banco Central do Brasil atua na sua regulação. Para isso, o Bacen dispõe de mecanismos, previstos em leis e regulamentos, que podem ser utilizados preventivamente, evitando-se as corridas bancárias. Contudo, quando ocorre o descumprimento de tais regramentos, o Banco Central pode aplicar instrumentos disciplinares e punitivos aos infratores. O presente trabalho se propõe, portanto, a identificar esses instrumentos e observar a quais instituições eles são mais impostos. Destarte, serão analisados os históricos de penalidades e as decisões proferidas nos últimos dez anos e os tipos de processo, cambial, financeiro ou de fluxo de capitais que ensejaram a aplicação das penas no período de 2008 a 2018.

Palavras-chave: Sistema Financeiro Nacional. Regulação. Instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos.

ABSTRACT

The National Financial System is the place where transfers of resources from agents with surplus to those with deficits are made through financial intermediation, which enables the reduction of transaction costs. However, this system coexists with so-called systemic risk, which explains how a bank's bankruptcy can affect others, as they lose trust in the system, agents go to financial institutions to withdraw their money. In order to avoid these situations and others, such as informational asymmetries, and to maintain the stability and solidity of the system, the Central Bank of Brazil acts in its regulation. In this matter, the Bank has mechanisms, provided by laws and regulations, that can be used preventively, avoiding bank races. However, when non-compliance with such regulations occurs, the Central Bank may apply disciplinary and punitive instruments to violators. The present paper therefore proposes to identify these instruments and to observe to which institutions they are most applied. This paper presents an analysis of the history of penalties and decisions rendered in the last ten years and the types of lawsuits, foreign exchange, financial or capital flows that led to the application of penalties in the period from 2008 to 2018.

Keywords: National Financial System. Regulation. Prudential, disciplinary and punitive instruments.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Advertência (2008 a 2018)	58
Gráfico 2 - Inabilitação (2008 a 2018)	58
Gráfico 3 - Multa (2008 a 2018)	59
Gráfico 4 - Proibição para atuar (2008 a 2018)	59
Gráfico 5 - Advertências por instituição (2008 a 2018)	61
Gráfico 6 - Inabilitações por instituição (2008 a 2018)	62
Gráfico 7 - Multas por instituição (2008 a 2018)	63
Gráfico 8 - Tipo de processo Multas (2008 a 2018)	64
Gráfico 9 - Quantidade de multas aplicadas às pessoas físicas (2008 a 2018)	65
Gráfico 10 - Quantidade de multas aplicadas às pessoas jurídicas não financeiras (2008 a 2018)	66
Gráfico 11 - Quantidade de multas aplicadas às cooperativas (2008 a 2018)	67
Gráfico 12 - Quantidade de multas aplicadas aos Bancos Comercial/Múltiplo (2008 a 2018)	67
Gráfico 13 - Quantidade de multas aplicadas aos Consórcios (2008 a 2018)	68
Gráfico 14 - Quantidade de multas aplicadas às Corretoras (2008 a 2018)	68
Gráfico 15 - Valor total das multas aplicadas em termos nominais (2008 a 2018)	69
Gráfico 16 - Valor total das multas aplicadas em termos reais (base em 2008)	70
Gráfico 17 - Total de decisões proferidas (2008 a 2018)	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Penalidades aplicadas em 1ª instância no período de 2008 a 2018	57
Tabela 2 - Valor das multas aplicadas em termos nominais (2008 a 2012)	70
Tabela 3 - Valor das multas aplicadas em termos nominais (2013 a 2018)	71
Tabela 4 - Valor das multas aplicadas em termos reais (2008 a 2012) – Base em 2008.....	71
Tabela 5 - Valor das multas aplicadas em termos reais (2013 a 2018) – Base em 2008.....	72
Tabela 6 – Decisões resultantes em penas de inabilitação, suspensão e proibição para atuar (a partir de 01.01.2011)	75
Tabela 7 - Recursos julgados pelo Conselho de Recursos do SFN (a partir de 01.01.2011) ..	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional.....	29
Figura 2 - Visão Geral das IMFs.....	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Bacen – Banco Central do Brasil

BIS – Banco de Compensações Internacionais

ESs – Entidades Supervisionadas

FGC – Fundo Garantidor de Crédito

IMFs – Infraestruturas do Mercado Financeiro

LBTR – Liquidação Bruta em Tempo Real

LDL – Liquidação Diferida Líquida

PRE – Patrimônio de Referência Exigido

Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Raet – Regime de Administração Especial Temporária

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SPB – Sistema de Pagamentos Brasileiro

STR – Sistema de Transferência de Reservas

TCT – Teoria dos Custos de Transação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2	OBJETIVOS.....	16
1.2.1	Objetivo Geral	16
1.2.2	Objetivos Específicos.....	16
1.3	HIPÓTESES	17
1.4	JUSTIFICATIVA	17
1.5	METODOLOGIA	18
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1	SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	20
2.1.1	Funcionamento do Sistema Financeiro	20
2.1.2	Intermediação Financeira.....	21
2.1.2.1	Importância da intermediação financeira na redução dos custos de transação	22
2.1.2.2	Administração dos riscos.....	24
2.1.3	Estrutura do Sistema Financeiro	26
2.2	BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)	30
2.2.1	Competências do Bacen	30
2.2.2	Função de supervisor do Sistema Financeiro Nacional	30
3	REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO	32
3.1	RISCO SISTÊMICO	32
3.2	ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO.....	34
3.2.1	Risco moral	34
3.2.2	Seleção adversa	35
3.3	PRINCÍPIOS JURÍDICOS	36
3.4	A REGULAÇÃO DE CONDUTAS	37
3.5	A REGULAÇÃO SISTÊMICA	37

3.5.1	Regimes excepcionais de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária.....	38
3.5.2	Fundos e seguros garantidores de depósitos	40
3.5.3	Organização do sistema de pagamentos.....	41
3.5.4	O Banco Central como prestador de última instância.....	43
3.5.4.1	“Too big to fail”	44
3.6	A REGULAÇÃO PRUDENCIAL	45
3.6.1	Autorizações às instituições financeiras	45
3.6.2	Controles de risco e adequação patrimonial.....	46
3.6.2.1	Acordos da Basileia.....	46
3.6.3	Supervisão e envio de informações	49
4	INSTRUMENTOS PRUDENCIAIS PREVENTIVOS E PUNITIVOS.....	51
4.1	MEDIDAS PRUDENCIAIS PREVENTIVAS	51
4.2	TERMO DE COMPARECIMENTO	53
4.3	MEDIDAS CAUTELARES.....	54
4.4	PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	54
4.4.1	Penalidades aplicáveis.....	55
4.4.2	Histórico de penalidades.....	57
4.4.3	Penalidades aplicadas a cada tipo de instituição	60
4.4.4	Tipo de Processo	63
4.4.5	Histórico das instituições que mais sofreram multas entre 2008 e 2018	65
4.4.6	Valor das multas aplicadas.....	69
4.4.7	Número de decisões proferidas por ano	73
4.4.8	Recursos contra as inabilitações a partir de janeiro de 2011	74
5.	CONCLUSÕES.....	77
	REFERÊNCIAS	79
	ANEXO I – PENALIDADES APLICADAS POR ANO (2008 A 2018)	83

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Uma das condições para o desenvolvimento de um país é que o mesmo possua um sistema financeiro bem estruturado. Isso porque esse sistema é o responsável por proporcionar o “casamento” das pretensões dos agentes superavitários e dos deficitários. Esse auxílio na transferência de recursos ocorre por meio da intermediação financeira, a qual permite ganhos a ambos os agentes, ao reduzir os custos provenientes das assimetrias de informação (risco moral e seleção adversa). O sistema financeiro também é o responsável por proporcionar alternativas de aplicações para que os poupadores apliquem seus recursos e acumulem riquezas. Da mesma forma, possui papel relevante na realização do sistema de pagamentos de uma economia.

Além de todas essas funções, os bancos possuem capacidade de criar moeda, o que faz com que operem de forma muito alavancada. Considerando-se, ainda, as diferentes maturidades entre seus ativos (empréstimos concedidos e que serão devolvidos aos bancos no longo prazo) e passivos (depósitos exigíveis do banco no curto prazo), verifica-se que as instituições financeiras operam com altos riscos de crédito, liquidez e de mercado.

Aliado aos diversos riscos existentes, o setor financeiro tem que lidar, ainda, com o risco sistêmico. Esse está relacionado com a possibilidade de que a quebra de um banco ocasiona efeitos negativos sobre os demais, em razão da perda de confiança dos depositantes. Esse pânico, decorrente da desconfiança dos agentes, pode fazer com que todos os outros bancos sejam afetados, a esse fenômeno é dado o nome de “efeito contágio”. Quando isso acontece é possível que grande parte dos depositantes procure suas agências para sacar a quantia que detinham em forma de depósitos, originando as corridas bancárias (CARVALHO, 2005).

Sabendo que existe uma interligação cada vez maior dos mercados financeiros e, tendo em vista a capacidade dos bancos de criarem moeda escritural, ou seja, a trabalharem de forma bastante alavancada, a regulação se apresenta como peça essencial de controle dos riscos incorridos pelas instituições e que possam afetar a estabilidade e solidez do Sistema Financeiro Nacional. Neste contexto, o Estado deve estar presente oferecendo garantias e mecanismos que elevem a confiança dos agentes econômicos.

No Brasil, o responsável por assegurar a estabilidade do sistema financeiro é o Banco Central, o qual, além de atuar como emprestador de última instância, detém a competência de autorizar ou não o funcionamento das instituições financeiras e também de intervir ou declarar a liquidação extrajudicial das mesmas nos casos em que essas medidas se apresentarem necessárias. O Bacen também atua na adequação das entidades supervisionadas às recomendações emanadas pelos Acordos de Basileia, tais quais controle dos riscos e exigências de capital mínimo. As entidades supervisionadas são obrigadas, ainda, a enviar informações com certa periodicidade ao órgão regulador (CARVALHO, 2005).

Além de todas as atribuições descritas anteriormente, incumbe ao Banco Central instaurar processo administrativo e punitivo contra as instituições que desrespeitam as normas legais, expondo o Sistema Financeiro Nacional a riscos e, conseqüentemente, comprometendo a sua solidez. Assim, constatada alguma irregularidade, o Bacen pode aplicar as penalidades cabíveis de acordo com cada caso concreto.

Diante deste contexto, o objetivo deste trabalho é analisar as penalidades impostas pelo Banco Central do Brasil, verificando o número de decisões proferidas, os tipos de processos que ensejaram a aplicação das penas, o valor das multas e se existe alguma tendência de aumento ou diminuição das punições no período de 2008 a 2018.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos utilizados pelo Banco Central do Brasil contra as instituições que desrespeitam as suas regulamentações e verificar a existência de tendência de ascensão/queda das penalidades aplicadas no período de 2008 a 2018.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e a importância da intermediação financeira na redução dos custos de transação.
- b) Expor os motivos pelos quais a regulação do mercado financeiro mostra-se necessária.

- c) Diferenciar os tipos de regulação existentes (regulação de conduta, sistêmica e prudencial).
- d) Verificar os mecanismos utilizados pelo Banco Central do Brasil para reduzir o risco sistêmico e prevenir as corridas bancárias.
- e) Analisar os instrumentos disciplinares e punitivos utilizados contra as instituições que infringem as normas e regulamentações emanadas pelo Banco Central do Brasil.

1.3 HIPÓTESES

A regulação do Sistema Financeiro Nacional é necessária para o controle dos riscos, principalmente o sistêmico, o qual pode causar colapsos na economia como um todo. Deste modo, o Banco Central, na qualidade de principal órgão regulador das instituições financeiras, dispõe de instrumentos disciplinares que podem ser aplicados contra aqueles que não cumprem as exigências legais.

Neste contexto, há períodos em que o Banco Central possui uma postura mais ativa na aplicação de penalidades àqueles que desrespeitam as regulamentações. Logo, parte-se da hipótese de que existem diferentes tipos de penas, que são impostas de acordo com a gravidade da conduta ilícita praticada pela instituição infratora.

1.4 JUSTIFICATIVA

Uma das condições para o bom funcionamento da economia de um país é que o mesmo possua um sistema financeiro bem estruturado. Para tanto, necessário que exista todo um aparato jurídico que o sustente, bem como órgãos responsáveis pelo seu monitoramento. No Brasil, o Banco Central é quem detém o papel de fiscalizar as adequações e o cumprimento das exigências, possuindo competência para impor penalidades àqueles que não respeitam as regulamentações (PINHEIRO; SADDI, 2005).

O risco sistêmico é o risco inerente ao sistema financeiro. Esse risco causa preocupações às instituições financeiras, as quais estão cada vez mais interligadas, porquanto a quebra de apenas uma entidade financeira pode afetar negativamente as demais, na medida

em que os depositantes perdem a confiança e promovem as chamadas “corridas bancárias”, as quais podem colocar uma economia inteira em colapso (CARVALHO, 2005).

A atuação do Estado mostra-se essencial, deste modo, para o aumento da confiança dos agentes econômicos. Crises financeiras ocorridas no mundo inteiro revelaram a necessidade de padronização e redução dos riscos incorridos pelas instituições financeiras. Os Acordos de Basileia refletiram tal necessidade. O Banco Central, portanto, é quem detém a competência para atuar no sentido de fiscalizar as instituições para que as mesmas não coloquem em risco a estabilidade do sistema financeiro.

Para o exercício de sua função, o Bacen dispõe de mecanismos prudenciais, disciplinares e punitivos. Deste modo, o presente trabalho se propõe a analisar os diferentes tipos de penalidades, aplicadas pelo Banco Central do Brasil nas instituições financeiras que deixam de cumprir as exigências legais e as suas recomendações.

A novidade do tema em estudo refere-se à análise que será realizada dos históricos das penalidades aplicadas pelo Banco Central às instituições infratoras no período de 2008 a 2018. Serão verificadas, ainda, quais são as entidades que mais sofrem a imposição destas punições, bem como a comparação do valor real das multas ao longo do intervalo de tempo analisado. Ademais, será observado o número de decisões proferidas e, destas, quantas das que atribuíram a penalidade de inabilitação foram alteradas em 2ª instância de julgamento.

Referida análise se mostra relevante para a compreensão de quais instrumentos disciplinares e punitivos são mais aplicados pelo Bacen, bem como quais entidades supervisionadas são as mais penalizadas. Além disso, será possível traçar um panorama sobre a quantidade de decisões proferidas e penas impostas do ano de 2008 a 2018, e também sobre os tipos de processo que ensejaram a aplicação de tais penalidades. Desta forma, o presente estudo possibilitará um maior entendimento sobre a atuação do Banco Central e acerca do funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.

1.5 METODOLOGIA

O trabalho foi elaborado por meio de uma revisão teórica acerca do tema, sendo utilizadas, portanto, fontes como artigos, teses, livros e revistas científicas, bem como pesquisas na internet.

Segundo Marconi e Lakatos (2009, p. 185), a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, tem como finalidade “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”.

Todos os dados utilizados para a análise realizada no Capítulo 4 foram extraídos do site do Banco Central do Brasil. Ademais, o primeiro capítulo aponta uma breve exposição do que será tratado no restante do trabalho, apresentando o objetivo específico e os gerais, as hipóteses, bem como a justificativa para a escolha do tema. O capítulo dois exhibe o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, a importância da intermediação financeira e, ainda, a estrutura do sistema em questão. Detalha também algumas das competências do Bacen, na qualidade de órgão supervisor do mercado financeiro.

O terceiro capítulo apresenta os motivos pelos quais a regulação do sistema financeiro é necessária. Assim, diferencia as regulações de conduta, sistêmica e prudencial, descrevendo os mecanismos mais utilizados pelo Bacen. Por fim, no último capítulo é apresentada uma análise dos instrumentos disciplinares e punitivos que o Banco Central utiliza contra os infratores das normas legais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

2.1.1 Funcionamento do Sistema Financeiro

Os agentes econômicos podem ser divididos em quatro grupos: famílias, empresas, governo e setor externo. Por sua vez, os fatores de produção, trabalho, terra e capital, são utilizados na fabricação dos bens de capital, de consumo ou de bens intermediários. As empresas ofertam bens e serviços no “mercado do produto” e as famílias fatores de produção. Deste modo, ocorre o fluxo de bens e serviços entre empresas e unidades familiares, porque as primeiras ofertam bens e serviços que são demandados pelas segundas, enquanto demandam por fatores de produção, os quais as famílias detêm. Cada participante recebe em dinheiro o valor pelos seus produtos ou fatores de produção (PINHEIRO, 2009, p. 4-5).

Importante observar que, em uma economia em equilíbrio, a renda não é totalmente consumida, dando-se a esta parcela o nome de poupança. Os recursos da poupança podem ser aplicados em alguma atividade produtiva, na expectativa de obtenção de lucros futuros. Ao montante aplicado é dado o nome de investimento (PINHEIRO, 2009, p. 6-7).

O investimento envolve um processo de tomada de decisões no presente sobre o futuro. Ao optarem por realizar um investimento hoje, os investidores abrem mão do consumo presente, na esperança de melhorias futuras. (BERNSTEIN; DAMODARAN, 2000, p. 16).

Deste modo, vislumbra-se que a economia é formada por diversos agentes econômicos, como o governo, as empresas, as famílias, os indivíduos, dentre outros, os quais possuem diferentes intenções quanto à poupança e ao investimento. Algumas unidades econômicas gastam acima da sua renda, ou seja, seus investimentos superam a sua capacidade de gerar poupança, são os chamados agentes deficitários. Por outro lado, existem agentes que não gastam toda a renda recebida, ou seja, sua capacidade de poupança excede a sua necessidade de realizar investimentos, esses são denominados de agentes superavitários (EIRIZIK, 2008, p. 2).

Nesse contexto, a função do sistema financeiro é promover o encontro destes agentes, proporcionando meios para que os superavitários apliquem a sua poupança e para que os deficitários obtenham os recursos que necessitam para a realização de seus investimentos. Logo, o sistema financeiro, caracterizado como uma rede de mercados e instituições, é o local

em que são transferidos os fundos disponíveis dos poupadores para os investidores (HILLBRECHT, 1999, p. 15).

O compartilhamento de risco, a liquidez e a informação são três serviços prestados pelo sistema financeiro e que motivam poupadores e investidores ao seu uso. O compartilhamento de risco refere-se à possibilidade de diversificação do portfólio de ativos dos poupadores. A liquidez é a facilidade em trocar um ativo por outros ou por bens e serviços. Quanto à informação, esta é dividida em produção (saber o que o tomador irá realizar com os fundos obtidos) e disseminação (incorporar novas informações sobre oportunidades das firmas nos preços dos ativos) (HILLBRECHT, 1999, p. 20-21).

Ademais, o mercado financeiro é segmentado nos seguintes mercados: crédito (necessidades de crédito de curto e médio prazo); capitais (necessidades de financiamento de longo prazo); monetário (necessidades do governo de realizar a política monetária); e cambial (necessidades de compra e venda de moeda estrangeira) (PINHEIRO, 2009, p. 100).

A seguir será realizada uma análise sobre a importância da intermediação financeira para os agentes econômicos.

2.1.2 Intermediação Financeira

As instituições financeiras atuam como intermediários financeiros, auxiliando na realização das transferências dos fundos disponíveis dos agentes superavitários para aqueles que pretendem realizar um investimento, necessitando de recursos para tanto.

Esta intermediação pode se dar de forma direta ou indireta. Na intermediação indireta, há uma instituição financeira, como um banco ou alguma cooperativa de crédito, que se coloca entre o poupador e o tomador de recursos, não existindo o contato ou obrigação mútua entre os agentes, mas apenas entre cada um deles e a instituição. Já na intermediação direta este contato existe, tendo em vista que o fluxo de recursos ocorre de maneira direta entre os agentes, ainda que haja participação de instituições que facilitem o processo, como bolsas e corretoras. A intermediação direta ocorre normalmente por meio do mercado de capitais (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 435).

O intermediário financeiro remunera o recurso dos superavitários com juros, na medida em que ao repassar estes recursos aos agentes que deles necessitam para realizar seus investimentos, ele cobra juros em um valor maior. A esta diferença é dado o nome de

“spread” bancário, que consiste na remuneração obtida pela instituição financeira (EIRIZIK, 2008, p. 3).

Ao receber os recursos dos agentes superavitários, a instituição financeira figura no polo passivo da relação comercial, ou seja, torna-se devedora daqueles que detém o recurso. Por outro lado, ao conceder o crédito aos deficitários, torna-se credora, estando, neste caso, no polo ativo da relação obrigacional. No entanto, para que a alocação destes recursos seja realizada de modo eficiente, é necessário garantir que as trocas sejam realizadas de forma clara e transparente.

2.1.2.1 Importância da intermediação financeira na redução dos custos de transação

Ronald Coase, economista britânico, ganhador do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1991, contribuiu significativamente para a microeconomia ao tratar sobre os custos de transação e direitos de propriedade.

Em um mundo hipotético, as instituições não precisam intervir no desempenho econômico, isso porque, sob a ótica da Economia Neoclássica, não existem custos de transação e os agentes negociam direitos, independentemente da sua distribuição inicial, chegando a uma alocação eficiente. No entanto, Coase explicou que este mundo não existe. A realidade é diferente, porquanto os custos de transações são positivos e as instituições legais tem impacto significativo no comportamento dos agentes econômicos (ZYBERSZTAJN, 2005, p. 1).

Importante ressaltar que a Teoria dos Custos de Transação (TCT) trabalha com elementos que alteram três suposições da Economia Neoclássica: a de que os indivíduos possuem racionalidade ilimitada, a de que as pessoas agem baseadas no interesse próprio, mas respeitando as regras do jogo e a de que o capital pode ser transferido de uma atividade para outra com custo zero. Para a TCT, a racionalidade limitada e o oportunismo são hipóteses que estão presentes. Neste sentido, mesmo que as pessoas possuam a informação relevante disponível, existem limitações das capacidades de absorção dessas informações. Além disso, os indivíduos, na busca por seus interesses, podem esconder ou distorcer certas informações para benefício próprio (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 65).

A intermediação financeira nasce em razão da necessidade de lidar com certos custos de transação, os quais compreendem cinco atividades necessárias para a concretização de uma transação, de acordo com Furubotn e Richter (1997), citados por Pinheiro e Saddi (2005, p. 62), dentre elas:

Primeiro, a atividade *da busca pela informação* sobre regras de distribuição de preço e qualidade das mercadorias; sobre insumos de trabalho e a busca por potenciais compradores e vendedores, assim como de informação relevante sobre o comportamento desses agentes e a circunstância em que operam. Segundo, a atividade da *negociação*, que será necessária para determinar as verdadeiras intenções e os limites de compradores e vendedores na hipótese de a determinação dos preços ser endógena. Terceiro, a *realização e a formalização dos contratos*, inclusive o registro nos órgãos competentes, de acordo com as normas legais, atividade fundamental do ponto de vista do direito privado, já que é o que reveste o ato das garantias legais. Quarto, o *monitoramento* dos parceiros contratuais com o intuito de verificar se aquelas formas contratuais estão sendo devidamente cumpridas, e a proteção dos direitos de propriedade contra a expropriação por particulares ou o próprio setor público. Finalmente, a *correta aplicação do contrato*, bem como a cobrança de indenização por prejuízos às partes faltantes ou que não estiverem seguindo corretamente suas obrigações contratuais, e os esforços para recuperar o controle dos direitos de propriedade que tenham sido parcial ou totalmente expropriados.

Conforme Yazbek (2007, p. 146), os serviços dos intermediários financeiros, além de reduzir os custos de transação, possibilitam a diminuição dos “custos de aquisição de informações e mesmo custos de administração de portfólio que, de outra forma, seriam afrontados diretamente por agentes que não detêm a necessária especialização e para quem o trato com tais questões seria por demais oneroso”. Logo, a atuação dos intermediários financeiros, permite maior acesso às informações e maior monitoramento, permitindo o atendimento das necessidades dos agentes (YAZBEK, 2007, p. 146).

Por sua vez, Hillbrecht (1999, p. 23) considera que o sistema financeiro auxilia na redução dos custos de transação, porquanto desenvolve tecnologias, como os caixas eletrônicos, os quais reduzem os custos da retirada de dinheiro da conta bancária, e também em razão do benefício obtido pelas economias de escala, por meio da redução de custos decorrente do aumento do número de transações.

De acordo com Yazbek (2007, p.146), existem mais duas funções exercidas pelos intermediários financeiros que são: o desenvolvimento de instrumentos que permitem o “casamento” das pretensões dos superavitários e dos deficitários; e a promoção de instrumentos de proteção para os demais agentes, levando-se em conta a capacidade técnica que possuem para a administração dos riscos.

Deste modo, cumpre observar os riscos pelos quais o mercado financeiro está exposto e a maneira como as instituições financeiras atuam na gestão dos mesmos.

2.1.2.2 Administração dos riscos

A administração dos riscos pode ser considerada uma das principais atividades dos bancos e outros intermediários financeiros. Deste modo, as instituições bancárias necessitam controlar os riscos referentes à gestão dos depósitos, carteiras de empréstimos e as operações fora do balanço. São três os riscos enfrentados pelos bancos: de crédito, de liquidez e de juros, também chamado de risco de mercado (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 454).

O risco de crédito ocorre quando os devedores não conseguem honrar com suas dívidas. Pinheiro e Saddi (2005, p. 455) esclarecem que esse tipo de risco pode ser decomposto em: a) risco comercial ou microeconômico; e b) risco macroeconômico ou sistêmico. O primeiro é o caso de um indivíduo ou uma empresa que tomou um empréstimo e não conseguiu honrar sua dívida. Para esse tipo de risco existem métodos que permitem aos bancos estimarem a probabilidade de não-pagamento, de acordo com as características do potencial tomador. Já o segundo relaciona-se a um processo generalizado de inadimplência ocasionado por um choque macroeconômico, seja uma grave contração econômica ou no mercado de trabalho. Em geral, os bancos têm que lidar com esses dois tipos de riscos de crédito.

Para reduzir esse tipo de risco, os bancos devem diversificar seus portfólios. Um banco que empresta muito dinheiro a uma mesma pessoa ou empresa está exposto a um risco maior. Deste modo, a diversificação da concessão de empréstimos é uma das maneiras de diminuição do risco de crédito.

Os problemas da seleção adversa e do risco moral serão vistos mais adiante, no entanto, cabe neste momento explicá-los, ainda que perfunctoriamente, em que medida eles aumentam o risco de crédito. Entende-se que o risco moral está presente no mercado de empréstimos tendo em vista que, após obter o financiamento, o tomador pode utilizar os recursos de uma maneira não desejável pelo banco. Já a seleção adversa ocorre anteriormente à concessão do crédito, na medida em que os tomadores com projetos mais arriscados são os que mais procuram obter empréstimos, e, assim, são os que mais são selecionados para recebê-los. Deste modo, para reduzir os problemas citados, os bancos devem se especializar na produção de informações e em técnicas para selecionar adequadamente os tomadores e induzi-los a decisões que elevem a probabilidade de pagamento do empréstimo (HILLBRECHT, 1999, p. 99).

Antes de conceder um empréstimo, as instituições bancárias fazem uma análise do risco de crédito, por meio da qual agrupam informações relevantes acerca da probabilidade de

adimplemento do tomador, bem como o destino que será dado ao recurso e determinam a taxa de juros adequada (HILLBRECHT, 1999, p. 100).

Outra maneira para reduzir o problema da seleção adversa seria os bancos solicitarem colaterais dos tomadores, ou seja, ativos que o potencial devedor tenha para serem dados em garantia ao empréstimo. No caso de inadimplência e na presença de colaterais, as perdas dos bancos seriam reduzidas (HILLBRECHT, 1999, p. 100).

O racionamento de crédito, que é uma restrição à obtenção de mais empréstimos a uma dada taxa de juros, pode ocorrer também em razão da seleção adversa. Isso porque, quando os tomadores de empréstimos têm pouco patrimônio líquido, ou colaterais para serem oferecidos como garantia, os bancos podem se recusar a emprestar e isso pode fazer com que os tomadores de baixo risco também não consigam o empréstimo (HILLBRECHT, 1999, p. 100).

Ademais, os bancos também podem estipular cláusulas restritivas aos contratos de empréstimos, as quais podem impedir determinado comportamento dos tomadores. Essas cláusulas ajudam a reduzir o risco moral, haja vista que comportamentos não desejáveis pelo banco estarão sendo restringidos. Por fim, importante destacar que relações de longo prazo permitem um monitoramento maior de informações, fazendo com que o risco de crédito diminua. (HILLBRECHT, 1999, p. 100).

Outro risco inerente ao sistema é o risco de liquidez, este pode ser definido como a possibilidade de que os saques dos depositantes sejam maiores do que os fundos disponíveis no banco. Nesta situação, os bancos não tem certeza de que irão pagar seus credores em tempo. Conforme explicam Pinheiro e Saddi (2005, p. 456):

[...] os bancos negociam (pelo menos em parte) com contratos financeiros (empréstimos e depósitos) que não podem ser facilmente revendidos, em contraste com os títulos financeiros (ações e títulos de renda fixa), que são anônimos (no sentido de que a identidade de quem os detém é irrelevante) e são, portanto, facilmente comerciáveis no mercado. Portanto, os bancos tipicamente precisam manter esses contratos nos seus balanços até que os contratos expirem. [...] Como os depósitos à vista têm liquidez imediata e a maioria das poupanças mantidas nos bancos também pode ser sacada em prazos curtos, e como esses ativos superam em muito as reservas dos bancos em papel moeda e junto ao Banco Central, se muitos clientes resolverem sacar seus recursos ao mesmo tempo, o banco sofrerá crise de liquidez.

Quando isso ocorre, a instituição financeira pode ser obrigada a mudar a composição de ativos do seu balanço e liquidar ativos menos líquidos a um preço menor do que o seu valor (HILLBRECHT, 1999, p. 98).

Para diminuir o risco de liquidez, os bancos podem elevar o volume de suas reservas, reduzindo, contudo, a sua capacidade de conceder empréstimos ou de aplicar em outros ativos que lhe proporcionariam retorno positivo. A consequência do aumento de reservas seria, no entanto, a diminuição da lucratividade das instituições bancárias.

Os depósitos compulsórios exigidos pelo Banco Central do Brasil podem ser considerados uma das formas de minimizar o risco de liquidez. Neste contexto, após o Choque do Petróleo e o fim do câmbio fixo, os bancos tiveram que se adaptar e conviver com a volatilidade das taxas de juros e encontrar maneiras de administrar o chamado risco de mercado, aquele referente às flutuações da taxa de juros. Esse risco ocorre em razão do descasamento entre os prazos dos ativos e passivos, tendo em vista que o custo do passivo, o qual depende da taxa de juros de curto prazo, pode ser maior que a taxa que o banco cobra em suas operações ativas. Referido risco se eleva quando o banco concede um empréstimo com taxa de juros nominal fixa e a tendência da taxa de juros é se elevar (CARVALHO, 2005).

Após todas as explanações, observa-se que os bancos possuem papel fundamental na alocação de recursos, na distribuição dos riscos e no desenvolvimento econômico. Nas palavras de Pinheiro e Saddi (2005, p. 442):

Portanto, por conta do seu papel na mobilização de poupança para financiar o investimento e a produção, na seleção e monitoramento de projetos de investimento e na diversificação e realocação de riscos, o setor financeiro é capaz de viabilizar investimentos e atividades na forma, na escala e no ritmo mais eficientes, contribuindo para alavancar o desenvolvimento econômico.

Contudo, para que consiga cumprir de maneira adequada as suas funções e servir aos interesses dos agentes econômicos na promoção do desenvolvimento nacional, o sistema financeiro deve ser bem estruturado e contar com uma base jurídica que lhe dê sustentação, conforme será visto a seguir.

2.1.3 Estrutura do Sistema Financeiro

Para que a transferência de recursos ocorra de maneira satisfatória, é necessário que o país tenha um mercado financeiro organizado, que forneça diversas alternativas de investimentos, nas palavras de Eirizik (1977, p. 28):

O mercado financeiro, do ponto de vista funcional, pode ser conceituado como um conjunto de mecanismos voltados para a transferência de recursos entre os agentes econômicos. Esta transferência pode ser encarada de dois ângulos distintos. Em termos quantitativos, o mercado financeiro funciona de forma a adequar a estrutura de produção à estrutura de apropriação. Do ponto de vista qualitativo, ele cria, mediante a intermediação financeira,

melhores condições de liquidez, prazo, risco, rentabilidade, e outras, entre poupadores e tomadores. Assim, quanto mais organizado for o mercado financeiro, maior será o número de alternativas de investimento oferecidas, permitindo a transferência de recursos entre tomadores e poupadores em condições que satisfaçam a ambos.

Um mercado bem organizado além de proporcionar melhores condições aos agentes na realização de suas negociações, permite otimização do tempo e espaço, centralizando a demanda e a oferta de recursos.

Segundo Pinheiro e Saddi (2005, p. 449), ao contrário da maioria das atividades comerciais, no mercado financeiro os agentes (poupadores e investidores) que estão envolvidos nas transações realizadas raramente se conhecem. Aliado a isso, tem-se o descompasso temporal das transações, nas quais os recursos são tomados hoje para serem pagos apenas no futuro.

Deste modo, os autores defendem que a viabilização das operações financeiras depende de um bom aparato jurídico, sendo que “não há um país desenvolvido sem um bom sistema financeiro, o que implica que também não há país nessa situação sem um bom sistema legal e judicial, pois a intermediação financeira não pode se desenvolver sem uma base jurídica adequada” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 449).

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 192, que o Sistema Financeiro Nacional deve promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade. Expõe, ainda, que o mesmo será regulado por leis complementares, as quais irão dispor, inclusive, acerca da participação do capital estrangeiro nas instituições (BRASIL, 1988).

De acordo com Figueiredo (2012, p. 373), aplicando-se uma interpretação sistemática e extensiva do art. 3º da Carta Constitucional, no qual se encontram delineados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, combinado com o artigo 192, tem-se que a atuação das entidades financeiras e congêneres deve atender a um plano de políticas públicas, em que seja conciliada a obtenção de lucro com os interesses coletivos e o desenvolvimento racional e sustentável da Nação.

Assim, as atividades econômicas exercidas pelos particulares devem ser voltadas para a consecução dos objetivos traduzidos pelo art. 3º da Constituição Federal. Por sua vez, o Sistema Financeiro Nacional, como instrumento de garantia de acesso ao crédito e maximização do bem-estar econômico, tem papel fundamental no desenvolvimento socioeconômico da Nação (FIGUEIREDO, 2012, p. 374).

Pedro Carvalho de Mello (1979, p. 26-27, apud EIRIZIK et al, 2008, p. 4) afirma que há duas maneiras do Sistema Financeiro Nacional influenciar o processo de formação de capital e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do país. A primeira seria a expansão do volume total de poupança, tendo em vista que o respeito aos prazos e a liquidez, proporcionados pela intermediação financeira, podem ser atraentes para o público. A segunda refere-se à eficiência da transformação dos recursos poupados em recursos produtivos.

Neste mesmo sentido, Figueiredo (2012, p. 375) explica que a movimentação de recursos, faz como que grande parcela da população tenha acesso ao crédito, fato que além de aquecer as relações de consumo, incentiva investimentos nos mais variados setores da economia, estimulando o desenvolvimento tanto da Nação, quanto da população.

A Lei n. 4.595 de 31 de dezembro de 1964 criou o Conselho Monetário Nacional, órgão superior do Sistema Financeiro Nacional, e dispôs acerca da política e das instituições monetárias, bancárias e creditícias. Referida legislação apresenta em seu artigo 1º a composição do Sistema Financeiro, o qual é constituído pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas (BRASIL, 1964).

Dentro desta composição, o Sistema Financeiro Nacional pode ser estruturado em: órgãos normativos, que são aqueles que determinam as normas gerais, propondo políticas públicas estratégicas; entidades supervisoras, as quais são responsáveis pela fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas pelos órgãos normativos; e os operadores, que são os intermediários financeiros e atuam com o público (BACEN, 2018a).

A estrutura e os segmentos do Sistema Financeiro Nacional podem ser visualizados na figura a seguir, extraída do site do Banco Central do Brasil:

Figura 1- Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional

	Moeda, crédito, capitais e câmbio			Seguros privados	Previdência fechada
Órgãos normativos	CMN Conselho Monetário Nacional			CNSP Conselho Nacional de Seguros Privados	CNPC Conselho Nacional de Previdência Complementar
Supervisores	BCB Banco Central do Brasil		CVM Comissão de Valores Mobiliários	Susep Superintendência de Seguros Privados	Previc Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Operadores	Bancos e caixas econômicas	Administradoras de consórcios	Bolsa de valores	Seguradoras e Resseguradores	Entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão)
	Cooperativas de crédito	Corretoras e distribuidoras	Bolsa de mercadorias e futuros	Entidades abertas de previdência	
	Instituições de pagamento	Demais instituições não bancárias		Sociedades de capitalização	

Fonte: Bacen, 2018a.

No tópico seguinte serão analisadas mais detalhadamente as competências, atribuições e a atuação do Banco Central do Brasil como entidade supervisora do Sistema Financeiro Nacional.

2.2 BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)

2.2.1 Competências do Bacen

O Banco Central do Brasil (Bacen) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, tendo como missão assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, bem como a solidez e eficiência do Sistema Financeiro Nacional.

A maioria dos Bancos Centrais possui atribuições como: o monopólio da emissão de moeda; banqueiro do governo; banco dos bancos; supervisor do sistema financeiro; executor da política monetária, cambial e depositário de reservas internacionais.

O art. 2º do Regimento Interno do Bacen prevê que o órgão tem por finalidade formular, executar, acompanhar e controlar as políticas monetária, cambial, de crédito, bem como a de relações financeiras com o exterior. Compete ao Banco Central, ainda, executar as diretrizes emanadas pelo Conselho Monetário Nacional, sendo considerado o principal órgão regulador e supervisor das instituições financeiras no Brasil (BACEN, 2018b).

Além destas funções, o Bacen exerce outras atribuições como: a emissão de papel-moeda e moeda metálica; a execução de serviços do meio circulante; o recolhimento de compulsórios; as operações de redesconto e empréstimo às instituições financeiras; a compensação de cheques e outros papéis; a compra e venda de títulos públicos federais; o controle de crédito; a autorização do funcionamento das instituições financeiras; o controle do fluxo de capitais estrangeiros no país; dentre outras (JANTALIA, 2009, p. 4).

Na política monetária, os principais instrumentos regulatórios utilizados pelo Bacen são os depósitos compulsórios, a taxa de redesconto e as operações de mercado aberto. No entanto, o presente trabalho será restrito ao papel exercido pelo Banco Central de supervisor do Sistema Financeiro Nacional.

2.2.2 Função de supervisor do Sistema Financeiro Nacional

Entidades supervisoras são aquelas que executam a regulação estatal do sistema financeiro. Apesar de sua atribuição ser bastante visível nas atividades de fiscalização, elas detêm certo grau de competência normativa, para exercerem a regulação do mercado.

O Banco Central tem como missão garantir a estabilidade do poder de compra da moeda, a fim de que seja assegurada a solidez do Sistema Financeiro Nacional. Para isso, o

Bacen autoriza o funcionamento, regula, monitora e supervisiona as entidades financeiras (BACEN, 2016, p. 22).

De acordo com a Lei n. 4.595/64, que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, este último tem competência para fiscalizar: a) bancos comerciais; b) bancos múltiplos; c) bancos de desenvolvimento; d) bancos de investimentos; e) caixas econômicas; f) sociedades de crédito, financiamento; g) sociedades corretoras de câmbio; h) bancos de câmbio; i) companhias hipotecárias; além de outras instituições e operações (JANTALIA, 2009, p. 5-6).

Quando no exercício da supervisão, o Bacen foca na avaliação dos riscos incorridos pelas instituições financeiras ou outras entidades supervisionadas, bem como na qualidade de controle destes riscos. Ademais, são observadas também as demonstrações contábeis das instituições e o cumprimento das leis vigentes (BACEN, 2016, p. 24).

São três os processos aplicados na supervisão, dentre eles: o monitoramento robusto, complexo e intrusivo, oportunidade em que são coletados dados e informações que auxiliarão a supervisão; a supervisão direta (tanto no enfoque prudencial, relacionado com a solvência e liquidez das entidades supervisionadas, como no de conduta, referente à avaliação do relacionamento das instituições com os clientes e à prevenção a crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo), na qual são coletados dados adicionais, para uma análise que resulta em ação de supervisão mais específica; e por último o processo de planejamento estratégico, integração e suporte, por meio do qual é realizada a junção dos processos anteriores, através de ações de planejamento e coordenação, a fim de garantir maior eficiência ao modelo (BACEN, 2016, p. 25).

Diante deste contexto, ao realizar este monitoramento e verificar alguma irregularidade, poderá o Banco Central, ainda, instaurar processo administrativo e punitivo contra as instituições infratoras, sendo autorizado por lei a aplicar as penalidades cabíveis de acordo com cada caso concreto. O objetivo do presente trabalho, portanto, é verificar quais as penalidades que estão sendo aplicadas desde 2008 até os dias de hoje, quais as instituições são as mais punidas, os tipos de processos que ensejaram a imposição destas penas e se existe uma tendência de ascensão ou de queda das mesmas. Para tanto, o capítulo seguinte apresentará a importância da supervisão das instituições financeiras, bem como da regulação do Sistema Financeiro Nacional.

3 REGULAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO

3.1 RISCO SISTÊMICO

Pinheiro e Saddi (2005, p. 449) afirmam que a regulação das instituições financeiras se justifica tanto pelos motivos macroeconômicos quanto microeconômicos. Com relação aos objetivos macroeconômicos, a necessidade de regulação das instituições financeiras está relacionada à capacidade dos bancos criarem moeda (escritural) e o papel que os mesmos desempenham como transmissores da política monetária. Isso porque ao captarem recursos dos poupadores, os bancos mantêm apenas uma pequena fração desses depósitos como reserva no Bacen, emprestando o restante.

Conforme explanado por Yazbek (2007, p. 187), os bancos enquanto intermediários financeiros recebem recursos dos superavitários sob a forma de depósitos, emprestando-os, em seguida, em relações creditícias diversas, a terceiros. No entanto, na maioria das vezes, o passivo de um banco é exigível no curto prazo, enquanto seu ativo será exigível em um prazo futuro, mais prolongado, de acordo com o vencimento da operação. Há, portanto, um descasamento entre a liquidez dos ativos e passivos dos bancos, além do seu elevado grau de endividamento.

Aliado a isso, tem-se que o saldo de moeda mantido nos bancos corresponde à pequena fração dos depósitos, ou seja, o estoque de reservas é insuficiente para enfrentar situações de solicitação de resgate integral (SENNÁ, 2010, p. 105). Em mercados não regulados, os bancos tendem a ser mais alavancados, ou seja, correm mais riscos.

De acordo com Krugman e Obstfeld (2005, p. 480), os fundos dos depositantes são utilizados pelos bancos para a realização de empréstimos e compras de outros ativos, porém alguns devedores dos bancos podem estar em uma situação em que não consigam pagar os empréstimos obtidos, ou os ativos dos bancos podem perder valor. Nestes casos, o banco pode ficar incapaz de pagar seus depósitos. Nas palavras do autor:

Uma característica peculiar da atividade bancária é que a saúde financeira de um banco depende da confiança dos depositantes no valor de seus ativos. Se os depositantes acreditam que vários ativos do banco perderam valor, ficam motivados a sacar seus fundos e depositá-los em outro banco. Se um banco enfrentar perdas maciças de depósito, é provável que feche suas portas, mesmo que o lado do ativo em seu balancete esteja fundamentalmente seguro. Isso porque muitos dos ativos bancários não são líquidos e não podem ser vendidos rapidamente para atender às obrigações dos depósitos sem perdas substanciais para o banco. Se uma atmosfera de pânico financeiro se instalar, as falências podem não se limitar aos bancos cujos ativos estejam mal gerenciados. É do interesse de cada depositante sacar seu

dinheiro de um banco se todos os outros depositantes tiverem a mesma intenção, ainda quando os ativos do banco estejam seguros. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 480).

No mesmo sentido, Costa (1999, p. 335) explica que quando os especuladores estimam que determinado ativo já atingiu seu pico de preço, a realização de lucros pode provocar o efeito contágio, ou seja, “uma série de vendas sincrônicas ou simultâneas de diferentes ativos, que derruba as cotações em diversos mercados, inclusive para compensar prejuízos em uns com a realização de lucros em outros”.

Conforme Pinheiro e Saddi (2005, p. 451), “como os bancos funcionam de forma muito alavancada e com grande descompasso em termos de liquidez entre seus passivos e ativos, a quebra em um único banco e a desconfiança que pode daí resultar podem gerar um efeito dominó”, é a chamada corrida bancária.

Diferentemente de outras empresas industriais, no setor bancário quando um banco não consegue cumprir suas obrigações com os depositantes, os concorrentes também podem ser afetados, tendo em vista a “corrida bancária”, que ocorrerá se os depositantes suspeitarem de problemas iguais aos do banco que quebrou ou se a liquidação do falido reduzir o preço dos ativos dos outros bancos. Assim, a falência de um banco pode provocar um colapso em todo o sistema bancário. (CARVALHO, 2005).

Em resumo, uma corrida a um determinado banco pode causar uma situação de pânico, na qual, em razão da desconfiança dos agentes, aumenta-se a demanda pela moeda, ocorrendo o chamado “contágio”. Nestes casos, Senna (2010, p. 106), afirma que “os primeiros a correr impõem externalidades negativas sobre clientes e proprietários de outras instituições financeiras”.

A ameaça da corrida bancária pode levar os bancos a liquidarem seus ativos para levantarem caixa, causando o fenômeno da deflação dos ativos em garantia. Quando isto ocorre, os bancos pedem o pagamento de seus empréstimos e recusam-se a realizar novos ou a refinanciar dívidas, fato que acarreta na escassez de crédito, o que pode agravar ainda mais o declínio dos preços dos ativos em geral (COSTA, 1999, p. 336).

Para complementar, Krugman e Obstfeld (2005, p. 480) afirmam que “uma avalanche de falências pode levar a uma redução drástica na capacidade do sistema bancário de financiar o investimento e os gastos em bens de consumo duráveis, reduzindo a demanda agregada e levando a economia a um desaquecimento”.

Importante destacar, entretanto, que não apenas o mercado varejista constitui ameaça de quebra aos bancos, mas também os mercados atacadistas, os quais inclusive constituem um

risco ainda maior, conforme explica Costa (1999, p. 336). Nesses mercados estão inclusos o mercado de empréstimos interbancários e os sistemas de pagamentos. A globalização fez com que os sistemas financeiros do mundo inteiro se interligassem, formando redes, as quais permitem a realização de diversas negociações entre bancos do mundo inteiro diariamente. Neste aspecto, se um dos grandes bancos mundiais falir, não apenas os bancos sofrerão consequências, mas economias inteiras podem ser afetadas.

Yazbek (2007, p. 188) considera, além da estrutura do sistema de pagamentos e da probabilidade de corridas bancárias, a alta volatilidade dos preços dos ativos financeiros como um dos problemas de externalidade do sistema atual. Isso porque, segundo o autor, a financeirização da riqueza, a incorporação de posições de risco a instrumentos negociáveis, as atividades especulativas e a integração dos mercados globais fazem com que ocorra um aumento da volatilidade dos mercados. Neste cenário pode ser observada a formação das chamadas bolhas especulativas, bem como a tendência de movimentação de capitais aos países emergentes, aumentando-se, assim, as instabilidades sistêmicas.

3.2 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

A assimetria de informação, também chamada de informação incompleta, ocorre quando, ao se realizar uma transação, um dos agentes não dispõe de todas as informações disponíveis relevantes para tomar uma decisão de maneira adequada. Importante destacar que a obtenção de informações eleva a segurança dos agentes. No entanto, custos de transação estão envolvidos para que essas informações sejam obtidas (YAZBEK, 2007, p. 42).

De acordo com Hillbrecht (1999, p. 87), problemas advindos da informação assimétrica “são particularmente importantes para o sistema financeiro, pois eles não apenas condicionam a forma como o sistema opera, mas como também sua presença pode explicar por que os sistemas financeiros são uma das indústrias mais regulamentadas do mundo”. Problemas como o risco moral e a seleção adversa são decorrentes da assimetria de informação.

3.2.1 Risco moral

O risco moral pode ser comumente observado nas relações entre seguradores e segurados. Os segurados tendem a diminuir os cuidados e a atenção que detinham com o seu bem, tendo em vista estarem resguardados com um contrato de seguro. Este problema pode

ter como consequência o desestímulo de determinados vínculos contratuais que poderiam trazer benefícios à coletividade (YAZBEK, 2007, p. 44).

No mercado financeiro, os problemas de risco moral podem ser verificados quando um pequeno poupador compra ações de uma empresa, porém quando ele vai receber os dividendos os administradores afirmam que não há nada a receber porque não houve lucro no período. Contudo, o agente poupador não tem como saber se a informação que lhe foi passada é verídica. Neste caso, para certificar-se da veracidade do demonstrativo de resultados da empresa, os acionistas deveriam fazer auditorias periódicas, o que custaria muito caro apenas para o pequeno poupador, sem contar, ainda, o problema do *free-rider*. Desta forma, nenhum pequeno acionista vê vantagem em realizar o monitoramento. Uma forma de minimizar esse problema seria, portanto, por meio da regulamentação do governo, a fim de evitar fraudes nos demonstrativos de resultados das firmas, disponibilizando aos acionistas informações adequadas e verídicas (HILLBRECHT, 1999, p. 93).

Segundo Costa (1999, p. 337), aumenta-se a confiança quando os bancos centrais intervêm no sistema financeiro. Por outro lado, isso cria um significativo risco moral, tendo em vista que a aumento da confiança pode fazer com que os bancos se descuidem na administração dos riscos de crédito e liquidez, ocasionando um acúmulo de saques a descoberto diurnos e elevando o custo dos socorros.

O autor acima citado continua afirmando que no mercado financeiro o risco moral se apresenta quando, após a concessão de um crédito, o devedor se envolve em atividades indesejadas, o que aumenta a probabilidade de calote. Diante disso, os bancos centrais cobram taxas pelos saques diurnos a descoberto, além de exigirem colaterais daqueles bancos que trabalham com a concessão de crédito (COSTA, 1999, p. 337).

3.2.2 Seleção adversa

Já a seleção adversa ocorre quando um dos agentes não detém toda informação necessária para a contratação. Por exemplo, os compradores de um carro usado não sabem as reais condições em que o veículo se encontra, porque os vendedores escondem informações relevantes. Os compradores, sabendo disso, ofertam preços inferiores, situação que faz com que os donos dos carros com melhores condições não queiram ofertar seus bens, diminuindo a oferta de veículo em boas condições no mercado (YAZBEK, 2007, p. 45).

Nos mercados financeiros o problema da seleção adversa pode ser exemplificado por duas firmas que pretendem captar recursos externos, por meio do mercado acionário, para realizar seus investimentos, ambas em um mesmo processo de produção. A diferença entre as duas firmas está na capacidade administrativa de uma, ser maior que a da outra. Isso significa que a firma com maior capacidade administrativa possui maior chance de o empreendimento ter sucesso. Contudo, a informação sobre a capacidade administrativa das empresas é privada, não estando disponível aos investidores. Neste caso, a firma de maior risco tem suas ações sobrevalorizadas e a de menor risco tem suas ações subvalorizadas e maior custo de captação de recursos do que se a informação fosse pública (HILLBRECHT, 1999, p. 89).

De acordo com Hillbrecht (1999, p. 28), os problemas de seleção adversa e risco moral podem impedir a transferência de recursos das unidades superavitárias para as deficitárias. No entanto, a intervenção do governo, por meio da regulamentação, aumenta a informação disponível para os investidores, podendo elevar a eficiência desses mercados, na medida em que reduz esses problemas.

3.3 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

A seguir serão expostos os princípios jurídicos, os quais se orientam pela proteção aos cidadãos, e que serviram de base para a elaboração dos diplomas legais existentes, que disciplinam o Sistema Financeiro Nacional.

O primeiro destes princípios refere-se à transferência de recursos das unidades superavitárias para as deficitárias. Para que esta transferência ocorra de maneira satisfatória e em respeito aos agentes envolvidos, os intermediários financeiros devem observar o princípio da proteção da mobilização da poupança nacional (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 451).

Já os princípios da proteção da economia popular e o da estabilidade da entidade financeira estão relacionados com os riscos pelos quais as instituições bancárias intermediadoras se sujeitam e podem causar a sua quebra, e da mesma forma, causar colapsos no sistema. Nesta situação, os maiores prejudicados são os poupadores, ou seja, a economia popular, logo, a regulação do setor é justificada (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 451).

Outro princípio é o do sigilo bancário, o qual se encontra expresso na Constituição Federal de 1988 e resguarda as informações sobre os valores depositados, aplicados, sacados ou pagos, tendo em vista a proteção à privacidade dos depositantes (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 451).

Por último, é ressaltada a necessidade de transparências das informações. Referido princípio visa proteger aqueles que não possuem informações privilegiadas, sendo uma forma de reduzir as assimetrias informacionais (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 452).

3.4 A REGULAÇÃO DE CONDUTAS

A regulação de condutas refere-se a regras que autorizam ou vedam determinadas práticas adotadas pelos agentes de mercado em suas negociações, ou delimitam operações e estruturas de mercado. Tendo em vista que problemas de conduta das instituições financeiras podem afetar não apenas os consumidores bancários, mas também a economia como um todo, referida regulação, além do foco na proteção ao consumidor bancário, também volta sua atenção ao comportamento dos bancos e à sua organização.

De acordo com Yazbek (2007, p. 218), “os meios peculiares para a proteção ao consumidor no mercado financeiro e de capitais estão relacionados não apenas à tutela das posições individuais, mas também à necessidade de garantir a confiabilidade dos mercados, sua estabilidade e eficiência”.

As regras de defesa dos consumidores incluem desde a uniformização dos procedimentos negociais, até a obrigatoriedade do envio de informações e proibição do uso de informações privilegiadas, conhecido como “insider trading” (YAZBEK, 2007, p. 220).

3.5 A REGULAÇÃO SISTÊMICA

Como visto anteriormente, o risco sistêmico é inerente à atividade bancária. Em razão do alto grau de integração entre as instituições bancárias, e os riscos decorrentes das externalidades causadas por esta integração, surge a necessidade de criação de uma “rede de proteção” para o sistema financeiro, a qual realiza-se por meio da regulação sistêmica.

A regulação sistêmica está intimamente relacionada com a observância da atuação dos bancos e com a integridade dos fluxos de pagamentos, sendo o Banco Central o principal aplicador da mesma.

Yazbek (2007, p. 223) apresenta os mecanismos que auxiliam a regulação sistêmica, são eles: a criação de regimes excepcionais de intervenção e liquidação de instituições; a criação dos fundos garantidores de créditos; a organização do sistema de pagamentos e a atuação do Banco Central como provedor da liquidez.

3.5.1 Regimes excepcionais de intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária

A Lei n. 6.024/74 dispõe, em seu art. 1ª, que as instituições financeiras privadas e públicas não federais se sujeitam à intervenção ou à liquidação extrajudicial efetuada e decretada pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, 1974).

A intervenção pode ser considerada uma medida preventiva, que objetiva a reorganização das instituições financeiras irregulares ou daquelas que estão com risco de insolvência, na tentativa de evitar a sua quebra.

A intervenção, que pode ser decretada de ofício pelo Banco Central ou a pedido dos administradores da instituição (quando o estatuto lhes conferir esta competência), ocorrerá quando forem verificadas as anormalidades elencadas pelo art. 2º da referida legislação, a saber:

Art. 2º Far-se-á a intervenção quando se verificarem as seguintes anormalidades nos negócios sociais da instituição:

I - a entidade sofrer prejuízo, decorrente da má administração, que sujeite a riscos os seus credores;

II - forem verificadas reiteradas infrações a dispositivos da legislação bancária não regularizadas após as determinações do Banco Central do Brasil, no uso das suas atribuições de fiscalização;

III - na hipótese de ocorrer qualquer dos fatos autorizadores da decretação da liquidação judicial, nos termos da Lei n. 11.101/2005, não sendo caso de insolvência irrecuperável. (BRASIL, 1974).

Observa-se que na hipótese de intervenção, os dirigentes da instituição serão destituídos e o Banco Central nomeará um interventor com poderes de gestão. A intervenção terá o prazo de 6 (seis) meses, prorrogáveis por, no máximo, mais 6 (seis) meses, sendo que a cessação da mesma ocorrerá: a) se os interessados apresentarem garantias para o prosseguimento das atividades da empresa; b) quando o Banco Central entender que a situação restou normalizada; ou c) quando for decretada a liquidação extrajudicial ou falência da instituição (BRASIL, 1974).

Desde a sua decretação, a intervenção suspenderá a exigibilidade das obrigações vencidas e a fluência do prazo das obrigações vincendas anteriormente contraídas e tornará inexigíveis os depósitos já existentes na época de sua decretação, conforme disposição do art. 6º da Lei n. 6.024/74 (BRASIL, 1974).

Por sua vez, o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) é uma espécie de intervenção, mas sem a interrupção ou suspensão das atividades da entidade, produzindo, contudo, como efeito imediato, a perda do mandato dos dirigentes da instituição.

Foi disciplinado pelo Decreto-Lei n. 2.321/1987 e prevê, em seu art. 1º, que o Banco Central poderá decretá-lo, além das situações previstas no art. 2º da Lei n. 6.024/74, quando verificar:

Art. 1º [...]

- a) prática reiterada de operações contrárias às diretrizes de política econômica ou financeira traçadas em lei federal;
- b) existência de passivo a descoberto;
- c) descumprimento das normas referentes à conta de Reservas Bancárias mantida no Banco Central do Brasil;
- d) gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores;

O Banco Central nomeará um conselho diretor, formado pelo número de membros que entender ser necessário, o qual terá plenos poderes de gestão. A duração da administração especial constará no ato que a decretar, sendo prorrogável apenas uma vez por período não superior ao primeiro, somente se absolutamente necessário (BRASIL, 1987).

O principal objetivo é a adoção de medidas que auxiliem na retomada das atividades normais da entidade. A administração especial temporária, no entanto, pode ser transformada em intervenção ou em liquidação extrajudicial.

Por fim, a liquidação extrajudicial é considerada uma medida mais grave e definitiva, pois se trata da extinção da instituição financeira. Ela pode ser decretada de ofício, quando: a) não satisfazer suas obrigações com pontualidade ou quando forem verificados quaisquer motivos que autorizem a declaração de falência; b) forem violadas as normas legais ou estatutárias que disciplinam a sua atividade ou por desrespeito às determinações do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central; c) seus credores quirografários forem expostos a riscos anormais, em razão de prejuízo sofrido; d) for cassada a sua autorização para funcionar e a instituição não inicie dentro de 90 dias sua liquidação ordinária, ou caso o Banco Central verifique que a morosidade possa causar prejuízos aos credores. Da mesma forma, a decretação da liquidação extrajudicial pode ocorrer por requerimento dos administradores (desde que prevista essa competência no estatuto), ou mediante proposta do interventor, o qual indicará os motivos justificadores da medida, conforme disciplina o art. 15 da Lei n. 6.024/74 (BRASIL, 1974).

O art. 18 da lei supracitada apresenta os efeitos produzidos pela liquidação extrajudicial, são eles:

- a) suspensão das ações e execuções iniciadas sobre direitos e interesses relativos ao acervo da entidade liquidanda, não podendo ser intentadas quaisquer outras, enquanto durar a liquidação;
- b) vencimento antecipado das obrigações da liquidanda;
- c) não atendimento das cláusulas penais dos contratos unilaterais vencidos em virtude da decretação da liquidação extrajudicial;

- d) não fluência de juros, mesmo que estipulados, contra a massa, enquanto não integralmente pago o passivo;
- e) interrupção da prescrição relativa a obrigações de responsabilidade da instituição;
- f) não reclamação de correção monetária de quaisquer divisas passivas, nem de penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas. (BRASIL, 1974).

De acordo com Yazbek (2007, p. 227), a posterior promulgação da Lei n. 9.447/97 reforçou os três regimes explicados anteriormente, sendo que previu mais instrumentos a serem utilizados pelo Bacen para o enfrentamento de crises isoladas. Isso possibilitou, ainda, a implantação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer).

A Lei n. 9.44/97 estabeleceu em seu art. 5º medidas que o Banco Central pode utilizar para assegurar a normalidade do SFN e para proteção dos interesses dos credores. Dentre elas estão previstas: a) a capitalização da sociedade; b) a transferência do controle acionário; c) a reorganização da sociedade, através de incorporação, fusão ou cisão (BRASIL, 1997).

Ademais, o liquidante ou o conselho diretor da instituição submetida aos regimes especiais poderá, após aprovação pelo Bacen, realizar a transferência de bens, direitos e obrigações para outras sociedades; efetuar acordo de assunção de obrigação com outra instituição, alienar ou ceder bens e direitos; reorganizar a sociedade para a qual serão transferidos os bens e direitos, conforme determina o art. 6º da Lei supramencionada (BRASIL, 1997).

3.5.2 Fundos e seguros garantidores de depósitos

Os fundos e seguros garantidores de depósitos são utilizados como mecanismos de regulação sistêmica, na medida em que elevam a confiança dos agentes poupadores, sendo importantes instrumentos para evitar as corridas bancárias (YAZBEK, 2007, p. 230).

No entanto, os mecanismos garantidores de depósitos são alvo de muitos debates, nas palavras de Yazbek (2007, p. 230):

De um modo geral, tais debates versam sobre os efeitos negativos dos seguros de depósito que, em princípio, tenderiam a gerar, ao mesmo tempo, *moral hazard* para as instituições financeiras e lassidão nos clientes destas. Assim, uma vez que os valores pertencentes aos clientes estariam assegurados, as instituições financeiras ficariam livres para assumir maiores riscos. Da mesma forma, por terem seus bens protegidos, os clientes deixariam de se preocupar com a higidez das instituições por eles escolhidas, não mais controlando o comportamento destas e, pior, deixando-se levar pelas propostas mais tentadoras. Tais questões são sempre retomadas nos

debates sobre a conformação dos mecanismos locais de seguros de depósitos, levando a arranjos institucionais variados, como o estabelecimento de regras de custeio que façam os ônus recaírem sobre os próprios bancos, limitações nos valores reembolsados etc.

No Brasil, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), uma associação civil sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado, é o responsável pela proteção dos depositantes e investidores no SFN.

O FGC é regulamentado pela Resolução 4.222/2013. O art. 11 do seu Estatuto, constante no Anexo I, da referida resolução, apresenta as instituições associadas ao fundo, são elas: os bancos múltiplos, comerciais, de investimento, de desenvolvimento, as sociedades de crédito, financiamento e investimento, as de crédito imobiliário, as companhias hipotecárias e as associações de poupança e empréstimo, em funcionamento no País (BRASIL, 2013).

Caso alguma dessas instituições esteja em situação de intervenção, liquidação extrajudicial ou, reconhecido o seu estado de insolvência pelo Bacen, o FGC garantirá o crédito até o montante máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) por pessoa contra a mesma instituição associada ou contra todas do mesmo conglomerado financeiro.

Os créditos garantidos pelo FGC incluem os depósitos à vista e a prazo; poupança; conta salário; letras de câmbio, imobiliárias, hipotecárias; crédito imobiliário; crédito do agronegócio e operações compromissadas, com títulos emitidos após março de 2012 por empresa ligada, conforme dispõe o art. 2º do Anexo II, da Resolução 4.222/13. Ademais, todas as instituições associadas devem obrigatoriamente pagar uma contribuição mensal ao FGC de 0,0125% sobre o valor das contas seguradas. (BRASIL, 2013).

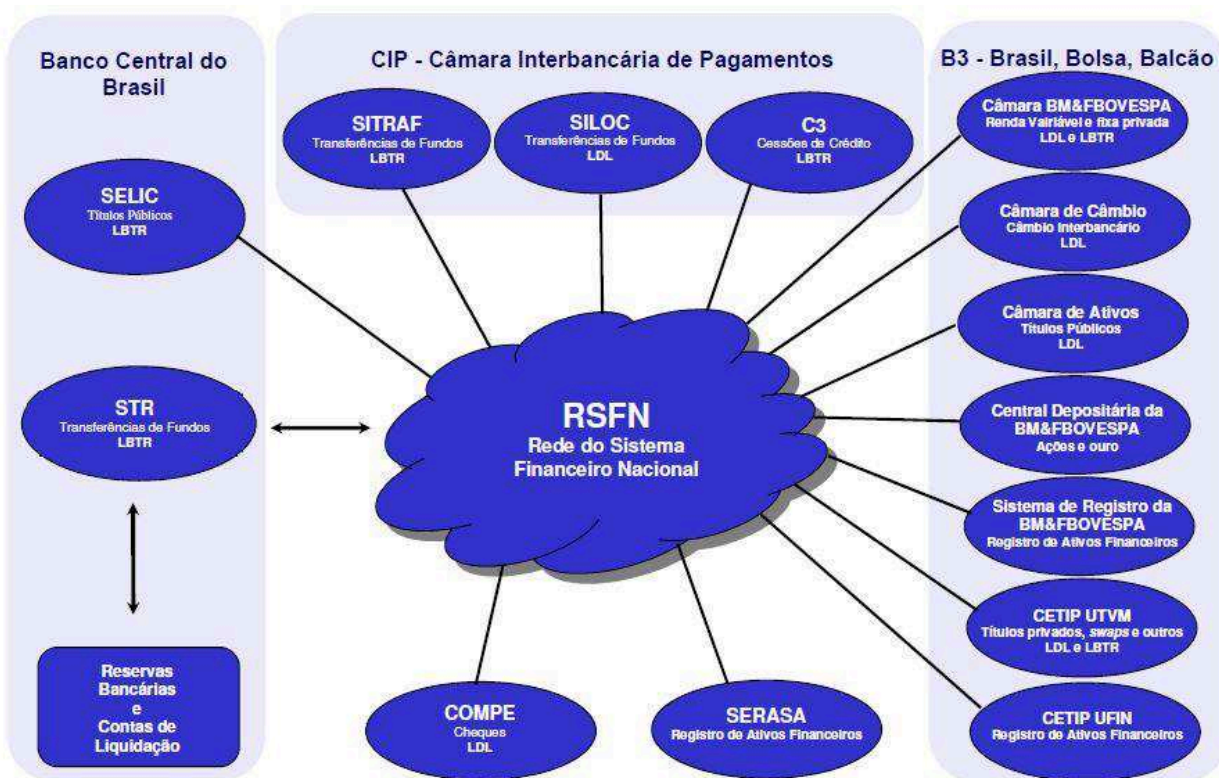
Segundo Yazbek (2007, p. 231), os problemas do risco moral são reduzidos primeiramente porque como são as próprias instituições que financiam o mecanismo, elas se obrigam a zelar pela transparência e integridade do patrimônio. Ademais, os valores só podem ser obtidos por instituições que estão passando pelo processo de intervenção ou liquidação extrajudicial, fato que enseja a responsabilização de seus administradores e controladores, além da indisponibilidade de bens.

3.5.3 Organização do sistema de pagamentos

O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) é formado por entidades, procedimentos, regras, sistemas “relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e

valores mobiliários”. Todas as integrantes desse sistema atuam em conjunto sendo chamadas de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMFs) (BACEN, 2018c).

Figura 2 - Visão Geral das IMFs



Fonte: BACEN, 2018d.

O bom funcionamento das IMFs configura-se importante para a manutenção da estabilidade financeira. Para isso, necessário que o mercado confie na qualidade e continuidade dos serviços por elas prestados.

O site do Banco Central indica que até metade dos anos 90, o SPB passou por mudanças, nas quais se verificou a introdução de inovações tecnológicas. Isso ocorreu em função da necessidade de aumentar a velocidade das transações financeiras, tendo em vista as elevadas taxas de inflação do período. Até 2002, contudo, a direção das reformas tomou outro rumo, sendo as mesmas focadas na administração de riscos. Essa nova fase do SPB foi marcada pelo início do funcionamento do Sistema de Transferência de Reservas¹ (STR), responsável pela transferência de recursos entre as instituições financeiras (BACEN, 2018e).

¹ Esse novo sistema facilitou o gerenciamento do risco sistêmico relacionado às transferências entre instituições. Dentre os sistemas de liquidação tem-se: o LBTR (Sistema de Liquidação Bruta em Tempo Real), o qual é responsável pela redução dos riscos de liquidez e de crédito, posto que a liquidação dos pagamentos ocorre em tempo real, em qualquer período do dia e; o LDL (Sistema de Liquidação Diferida Líquida), cuja compensação é realizada pelo saldo líquido e um momento posterior, geralmente no final do dia.

O STR permite que as transferências de fundos interbancários sejam liquidadas em tempo real, condicionadas, ainda, à existência de saldo suficiente na conta do emitente. Para que haja liquidez e, conseqüentemente, melhor funcionamento desse sistema, três aspectos são fundamentais: a concessão de crédito intradia, na forma de operações compromissadas, pelo Bacen às instituições participantes; a utilização dos compulsórios pelos bancos durante o dia para a liquidação de obrigações; o acionamento de rotina pelo Bacen, a fim de otimizar o processo de liquidação das ordens de transferência mantidas em filas de espera (BACEN, 2018e).

Antes de tal mudança o Banco Central bancava operações a descoberto em conta Reservas Bancárias, elevando seu risco de não receber os recursos caso ocorresse a liquidação da instituição financeira. As reformas descritas reduziram o risco de crédito do Bacen, além dos riscos de liquidação nas operações interbancárias, e conseqüentemente, o risco sistêmico.

A Lei n. 10.214/2001 regulamenta a atuação das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação no Sistema de Pagamentos Brasileiro.

3.5.4 O Banco Central como prestador de última instância

A função do Banco Central de prestador de última instância, ou seja, como banco dos bancos, pode ser visualizada quando uma instituição financeira solvente tem problemas de liquidez no curto prazo. Nestas situações o Bacen concede empréstimos, na tentativa de melhorar a situação desta instituição, que terá como satisfazer a demanda por saques dos clientes, reduzindo o risco de uma corrida bancária.

Yazbek (2007, p. 237) explica que, no papel de prestador de última instância, “o banco central permite a superação de problemas isolados de liquidez, favorece a reestruturação de instituições com problemas e garante, assim, o funcionamento adequado do sistema”.

Apesar de diminuir o pânico bancário, podem ocorrer dois problemas relacionados a essa prática. O primeiro relaciona-se com o risco moral envolvido no comportamento dos bancos, pois ao saberem que o Bacen lhes proverá recursos em caso de iliquidez, eles podem operar com um nível de reservas abaixo do ideal. Outro problema diz respeito à identificação dos bancos solventes e insolventes, em caso de crise bancária (HILLBRECHT, 1999, p. 107).

Neste último caso, Hillbrecht (1999, p. 107) cita a solução dada por Charles Goodhart, que propõe que o Banco Central deve emprestar aos dois tipos de bancos e, a partir do

momento que tenha mais informações a respeito da situação de cada um, deve realizar a liquidação do banco insolvente.

Já a questão do risco moral pode ser resolvida mediante a aplicação de taxas punitivas aos empréstimos que forem concedidos pelo Banco Central. No mesmo sentido, Pinheiro e Saddi (2005, p. 457) afirmam que, de acordo com a escola clássica, os empréstimos concedidos pelo Banco Central devem ser efetuados a taxas punitivas, sendo ainda necessário que as instituições disponham de bens colaterais a serem dados como garantias.

3.5.4.1 “Too big to fail”

Faria, Paula e Marinho (2006) apresentam um estudo no qual demonstram que o governo brasileiro reestruturou o setor bancário, a fim de enquadrá-lo ao Acordo de Basileia I. Essas mudanças ocorreram por meio do Proes (Programa de Incentivo para a Reestruturação do Sistema Financeiro Estatal) e do Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), os quais incentivaram liquidações e privatizações de diversos bancos, bem como fusões, aquisições e transferência acionária de bancos privados. O resultado da atuação do governo foi a redução do número de bancos e, conseqüentemente, maior concentração do setor. (FARIA; PAULA; MARINHO, 2006).

Importante destacar que a concentração bancária e a existência de conglomerados financeiros não é um fator que vem ocorrendo apenas no Brasil. A tendência no mundo inteiro é que ocorra maior concentração desse setor. Todavia, o aumento do tamanho e relevância dos bancos em um país ou até mesmo em um contexto mundial acaba gerando preocupações entre as autoridades financeiras, porquanto a quebra de uma grande instituição pode acarretar um colapso financeiro de grandes proporções.

Logo, essas instituições acabam sendo denominadas de “grandes demais para falir”, havendo um consenso informal entre os participantes e reguladores do mercado de que, em risco de quebra destas instituições, o governo irá socorrê-las, por intermédio das injeções de liquidez pelo Banco Central ou com a criação de pacotes econômicos, como foi o caso do Proer (PINTO, 2011, p. 182). Aqui novamente aparece a questão do risco moral, na medida em que tendo certeza de que serão socorridas, essas instituições podem acabar assumindo riscos demasiadamente elevados.

3.6 A REGULAÇÃO PRUDENCIAL

Diferentemente da regulação sistêmica, que objetiva conter os efeitos das externalidades negativas ocasionados pela interligação cada vez maior das instituições financeiras, a regulação prudencial procura meios de impedir a ocorrência da crise sistêmica, sendo considerada, portanto, uma medida de caráter preventivo (PINTO, 2011, p. 184).

De acordo com Yazbek (2011, p. 241), a regulação prudencial passa por quatro estágios, cada qual marcado por uma estratégia. O primeiro deles estaria relacionado à “regulação de balanços”, tendo como foco a garantia da liquidez dos depósitos efetuados, sendo proibidas determinadas práticas e impostos indicadores quantitativos para a adequação das operações permitidas. O segundo estágio sobreveio com o Acordo de Basileia I, que seria a regulação dos “coeficientes de capital”, voltando-se, então, a atenção para o risco de crédito concernente às operações ativas das instituições financeiras. Após o reconhecimento de certas limitações do Basileia I, que desconsiderava os riscos de mercado e de liquidez, surge o terceiro estágio, o qual incorporou os riscos referidos e também reconheceu a necessidade de avaliar os riscos de cada carteira. No quarto estágio, aparecem a quantificação e monitoramento dos riscos, sendo os reguladores incumbidos de verificar a adequação e controle das instituições aos padrões estabelecidos.

A seguir serão apresentados os instrumentos utilizados para a regulação prudencial.

3.6.1 Autorizações às instituições financeiras

Para uma instituição integrar o Sistema Financeiro Nacional e poder exercer as atividades de intermediária financeira, ela precisa de uma autorização para funcionar. Essa autorização é dada pelo Banco Central, que analisará se a instituição atende às condições e padrões de qualificação para iniciar suas atividades.

A autorização para o funcionamento é considerada uma medida prudencial, posto que, para a instituição atuar necessário que cumpra os requisitos e exigências do regulador, sendo esta análise realizada anteriormente a sua entrada no mercado, o que reduz as assimetrias de informação. Neste sentido, do olhar dos consumidores, se a instituição foi autorizada a funcionar é porque atendeu aos requisitos mínimos exigidos (YAZBEK, 2007, p. 243).

Além da autorização para funcionamento, outros atos que alterem a estrutura empresarial das instituições também necessitam de autorização, conforme dispõe a Lei n.

4.595/64, que estabeleceu em seu art. 10, inciso X, a competência privativa do Banco Central do Brasil para:

- X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:
 - a) funcionar no País;
 - b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;
 - c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;
 - d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;
 - e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;
 - f) alterar seus estatutos.
 - g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário.

Assim, caso a instituição passe em algum momento por qualquer dos atos descritos acima, terá que ter a autorização do Bacen, para efetuá-los.

3.6.2 Controles de risco e adequação patrimonial

A regulação prudencial é importante na limitação dos riscos pelos quais uma instituição financeira, principalmente a bancária, pode se expor. Por isso, esse tipo de regulação desenvolve mecanismos para quantificar e controlar os riscos das instituições (YAZBEK, 2007, p. 244).

Da mesma forma, os controles de adequação patrimonial são imprescindíveis para a análise da fragilidade dos bancos. Isso porque esses controles referem-se à quantidade de capital que um banco deve possuir em relação aos seus ativos (PINTO, 2011, p. 195).

Pinto (2011, p. 195) citando as ideias de Mishkin (2001, p. 10-11), expôs os benefícios obtidos em razão da adequação do nível de capital das instituições financeiras em relação aos seus riscos. As benesses são: o desincentivo à tomada de riscos excessivos e a obtenção de uma margem de segurança para perdas inesperadas. O desafio seria saber quais riscos considerar e qual o capital necessário para compensar tais riscos.

Atualmente, são os Acordos da Basileia que tentam garantir os controles de riscos e de adequação patrimonial.

3.6.2.1 Acordos da Basileia

Em busca da estabilidade financeira e monetária internacional, foi criado em 1930 o Banco de Compensações Internacionais (BIS), por meio do qual a cooperação entre os bancos centrais e outras agências é estimulada (BACEN, 2018f).

Em casos de crises financeiras internacionais que ameacem o sistema, o BIS atua na cooperação dos bancos centrais, concedendo aportes financeiros emergenciais (FIGUEIREDO, 2012, p. 412). Em 1975, tendo em vista o crescimento da atividade bancária internacional e as crises bancárias ocorridas em 1974, que acarretaram na falência do Franklin National Bank e do Bank I. D. Hersatt, os presidentes dos bancos centrais de onze países se uniram e formaram um grupo, ligado ao BIS, chamado de Comitê da Basileia, que visava uma melhor coordenação por parte das autoridades nacionais na vigilância sobre o sistema bancário internacional, a fim de aumentar a estabilidade financeira a nível mundial (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 483).

No ano de 1988, o Comitê da Basileia realizou seu primeiro acordo, denominado *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, definindo padrões comuns para avaliar a adequação dos capitais bancários. O objetivo era criar exigências mínimas de capital para os bancos, os quais deveriam reter no mínimo 8% de seus ativos, ponderados pelo risco mais compromissos fora do balancete, conforme explicam Krugman e Obstfeld (2005, p. 484). Referido acordo é comumente conhecido como Basileia I.

Figueiredo (2012, p. 412) explica que antes da celebração do Acordo de Basileia, a capacidade de ofertar crédito e captar recursos “de uma instituição financeira era mensurada com base na fixação de índices máximos de alavancagem, sem levar em conta o impacto negativo que a inflação acumulada em determinado período poderia ter sobre o capital e as reservas financeiras”.

O acordo de Basileia foi adotado no Brasil, por meio da Resolução n. 2.099/94, a partir daí surgiu, então, a necessidade de capital mínimo para as instituições financeiras, variando conforme o risco das operações. Posteriormente, em 1996, foi realizada a primeira emenda ao acordo, a qual incluiu a cobertura dos riscos de mercado ao capital exigido (BACEN, 2018f).

Anos depois, diante da incapacidade de manutenção da regulação em patamares satisfatórios de solvabilidade, verificou-se a necessidade de reformulação do processo de supervisão bancária. Deste modo, em 2004, o Comitê da Basileia divulgou uma revisão do primeiro acordo, a qual foi chamada de Basileia II. O principal objetivo era o estabelecimento de medidas mais cuidadosas quanto aos riscos incorridos pelas instituições bancárias internacionais (FIGUEIREDO, 2012, p. 413).

Três pilares embasam o Acordo de Basileia II, são eles: a) requisitos de constituição e manutenção de capital; b) revisão pela supervisão e regulação do processo de avaliação da

adequação de capital dos bancos; c) disciplina de mercado. Desta forma, observa-se que as funções dos supervisores financeiros aumentaram ainda mais, devendo as mesmas zelar pela constituição de capital mínimo, exercendo, ainda, o monitoramento das instituições que pretendem atuar no mercado bancário, bem como garantir o acesso a informações sobre a saúde financeira dos operadores (FIGUEIREDO, 2012, p. 413).

Além dos pilares acima descritos, o Comitê estabeleceu, ainda, vinte e cinco princípios considerados fundamentais para uma supervisão bancária eficaz, sendo que cada país deve adequá-los de acordo com a sua realidade e as suas necessidades.

A crise financeira, iniciada em 2007, está relacionada com a excessiva alavancagem do sistema bancário de vários países, tendo seus efeitos ampliados em razão da interligação entre as instituições. Referida crise fez com que o mercado perdesse a confiança na solvência e liquidez de muitos bancos. O sistema financeiro em geral foi afetado, o que resultou em uma contração da liquidez e da disponibilidade de crédito.

Neste cenário, o Comitê da Basileia divulgou, no final de 2010, dois documentos conhecidos como Basileia III, que trataram sobre os problemas que originaram tal crise, destacando a insuficiência no tocante à regulação prudencial, principalmente nos países avançados. O principal objetivo era fazer com que as instituições financeiras aperfeiçoassem sua capacidade de absorção de choques advindos do sistema financeiro ou de outros setores da economia, na tentativa de reduzir o risco de transferência de crises financeiras para a economia real (BACEN, 2018f).

Para introduzir o Basileia III no Brasil, uma série de resoluções, circulares e cartas-circulares foram editadas a partir de 2013. Esses normativos apresentaram alguns conceitos como capital principal (nível I e PR), ativos ponderados pelo risco (RWA), novos requisitos de capital mínimo principal (nível I e PR) e adicional de capital principal, assim como a implementação de conceitos de liquidez trazidos pelo LCR e NSFR e o conceito de Razão de Alavancagem (BACEN, 2018f).

Observa-se que Basileia III ampliou a necessidade e qualidade do capital regulatório. Agora, não há apenas uma exigência mínima de capital, mas sim duas exigências mínimas independentes que são o Índice de Capital Principal e o Índice de Capital Nível I. Há ainda a necessidade dos bancos de manterem uma proporção de 4,5% do ativo ponderado pelo risco (RWA) em instrumentos de Capital Principal e 6% em instrumentos que se enquadrem no Capital Nível I, mantendo-se a exigência dos 8% do RWA do capital total (BACEN, 2018f).

Quanto à estrutura do capital, foram criados os adicionais de capital principal, chamados de *buffers*, contracíclico e de concentração. O primeiro para compensar as

flutuações cíclicas, acentuadas pelo Basileia II e o segundo representa um capital extra para absorção de perdas. Para fazer face ao risco sistêmico, exige-se um capital adicional daquelas instituições que possuam importância sistêmica (BACEN, 2018f).

Em resumo, o Acordo de Basileia III buscou aprimorar a regulação prudencial, a estrutura de capital dos bancos, além de estabelecer certas medidas preventivas a novas instabilidades.

Destaca-se que, em outubro de 2017, o Comitê da Basileia avaliou o Brasil com nota máxima quanto ao indicador de Liquidez de Curto Prazo (LCR). Deste modo, as regras do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central estavam em plena conformidade com as recomendações internacionais. Esta adequação é bem vista pelos investidores e demais agentes do mercado, os quais se sentem mais confiantes para realizarem investimentos no país (BACEN, 2017).

3.6.3 Supervisão e envio de informações

A supervisão pode ser definida como o monitoramento e a fiscalização exercida pelo Bacen sobre as instituições bancárias e não bancárias. Deste modo, não basta a existência de normas que regulem o SFN, a autoridade central deve assumir uma postura ativa, a fim de verificar a aplicação na prática e adequação às regras em vigência por parte das instituições.

Importante ressaltar que a supervisão acompanha a evolução do mercado financeiro, sendo certo que os seus objetivos, princípios e políticas são adaptados de acordo com as melhores práticas internacionais. O Manual de Supervisão do Banco Central descreve que a missão da supervisão é “assegurar a solidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e o regular funcionamento das entidades supervisionadas (ESs)” (BACEN, 2018g).

Da mesma forma, o Manual apresenta como objetivos da supervisão: a) a avaliação das ESs, com relação aos riscos por elas assumidos, analisando se os mesmos são adequados e estão dentro dos limites regulamentares e prudenciais; b) a supervisão de conduta; c) a verificação se as ESs estão atuando em conformidade e cumprindo as leis e regulamentações; d) o incentivo à divulgação de informações, para maior transparência e equidade entre os participantes do mercado (BACEN, 2018g).

A supervisão das instituições pode ocorrer de forma direta ou indireta. A inspeção indireta é uma análise “de fora”, ou seja, ela é realizada a partir do envio de informações ao órgão regulador, o qual observará e realizará o monitoramento por meio dos dados

disponíveis. Entre os instrumentos que o Bacen utiliza estão o Sistema de Informações sobre Entidades de Interesse do Bacen (Unicad) e o Sistema Central de Risco (SCR). Por sua vez, a supervisão direta, que normalmente ocorre após a indireta, refere-se à inspeção na própria instituição financeira. Por meio dela, realiza-se uma análise dos riscos inerentes a cada área e atividade e o controle exercido sobre eles pela administração, buscando, desta forma, os pontos que possam provocar falhas. Dentre os instrumentos estão: a Avaliação de Controles Internos e Conformidade (Acic); a Inspeção Geral; a Inspeção Modular e; a Inspeção Global Consolidada (IGC) (PINTO, 2011).

Para que todos os mecanismos de regulação anteriormente descritos funcionem adequadamente e sejam respeitados pelas instituições financeiras, existe a previsão em lei de instrumentos disciplinares e punitivos que podem ser utilizados pelo Banco Central quando descumpridas as exigências impostas por ele. Referidos instrumentos serão analisados cuidadosamente no capítulo seguinte.

4 INSTRUMENTOS PRUDENCIAIS PREVENTIVOS E PUNITIVOS

Instituições que coloquem em risco a estabilidade e solidez do Sistema Financeiro Nacional estão sujeitas à aplicação pelo Banco Central de instrumentos prudenciais preventivos e punitivos, a fim de que inibam a conduta causadora de risco e se adequem às normas em vigor.

O Manual de Supervisão do Bacen apresenta esses instrumentos, que são: a) medidas prudenciais preventivas previstas na Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011; b) medidas prudenciais preventivas previstas em outras normas; c) exigência de plano de solução ou regularização; d) processo administrativo e punitivo; e) medidas cautelares; f) lavratura do Termo de Comparecimento; g) admissão de depósito vinculado. Além dessas medidas previstas, o Bacen pode utilizar-se de outras que achar necessárias para a regularização das entidades supervisionadas (BACEN, 2018g).

Deste modo, cada caso deve ser analisado individualmente e, de acordo com suas particularidades o Bacen aplicará a medida mais adequada, observando sempre os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público e eficiência. A seguir serão analisados alguns dos instrumentos descritos acima.

4.1 MEDIDAS PRUDENCIAIS PREVENTIVAS

Algumas das medidas prudenciais que o Banco Central pode se valer estão previstas no art. 3º da Resolução n. 4.019/11. Importante observar que o regramento dispõe sobre a possibilidade de determinação de adoção de uma ou mais das medidas, concomitante ou sucessivamente. São elas:

Art. 3º [...]

I - adoção de controles e procedimentos operacionais adicionais;

II - redução do grau de risco das exposições;

III - observância de valores adicionais ao PRE;

IV - observância de limites operacionais mais restritivos;

V - recomposição de níveis de liquidez;

VI - adoção de administração em regime de cogestão, segundo o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, no caso de cooperativa de crédito que tenha celebrado o correspondente convênio;

VII - limitação ou suspensão de:

a) aumento da remuneração dos administradores;

b) pagamentos de parcelas de remuneração variável dos administradores;

c) distribuição de resultados ou, no caso de cooperativas de crédito, de sobras, em montante superior aos limites mínimos legais;

VIII - limitação ou suspensão de:

- a) prática de modalidades operacionais ou de determinadas espécies de operações ativas ou passivas;
 - b) exploração de novas linhas de negócios;
 - c) aquisição de participação, de forma direta ou indireta, no capital de outras sociedades, financeiras ou não financeiras;
 - d) abertura de novas dependências;
- IX - alienação de ativos. (BRASIL, 2011).

As situações que ensejam a aplicação de tais medidas estão previstas no art. 2º da Resolução n. 4.019/11 e são aquelas que colocam em risco a estabilidade do SFN, tais quais:

- a) exposição a riscos inadequadamente considerados no Patrimônio de Referência Exigido (PRE), ou incompatíveis com a estrutura de gerenciamento e controle interno da instituição;
- b) deterioração ou possibilidade de deterioração da situação econômico-financeira, independentemente do cumprimento ou não dos requerimentos de capital mínimo;
- c) descumprimento dos limites operacionais;
- d) deficiência dos controles internos;
- e) incompatibilidade entre a estrutura e as operações em relação às metas assumidas no plano de negócios da instituição;
- f) insuficiência na prestação de informações indispensáveis ao Bacen, que impossibilita as avaliações econômico-financeira ou dos riscos incorridos pela entidade supervisionada;
- g) outras situações que o Bacen acredite que coloque em risco o regular funcionamento do SFN (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que a aplicação das medidas prudenciais preventivas não prejudica a aplicação de eventual procedimento administrativo punitivo, tendo em vista que as mesmas não possuem caráter sancionador. Conforme dispõe o art. 4º da resolução em análise, o Banco Central pode convocar os representantes legais da instituição para que prestem esclarecimentos sobre a situação que ensejou a aplicação das medidas prudenciais ou para que apresentem um plano com uma solução, indicando metas a serem seguidas, a anuência das partes envolvidas e um cronograma para a sua execução (BRASIL, 2011).

A instituição supervisionada pode impugnar, no prazo de 5 (cinco) dias contados da assinatura do Termo de Comparecimento, as medidas preventivas aplicadas. Em caso de decisão desfavorável, poderá, ainda, interpor recurso administrativo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da comunicação da entidade acerca da decisão. A impugnação e o recurso administrativo não suspendem a aplicação das medidas prudenciais preventivas (BRASIL, 2011).

4.2 TERMO DE COMPARECIMENTO

Segundo o Manual de Supervisão do Banco Central, poderá ocorrer a convocação dos representantes legais das entidades supervisionadas, nos casos de: a) descumprimento dos padrões mínimos de capital; b) inobservância dos limites operacionais; c) crise de liquidez que coloque em risco a continuidade dos serviços prestados; d) grave situação dos controles internos capazes de comprometer o seu funcionamento; e) deficiências ou procedimentos que possam comprometer o funcionamento em razão dos riscos legal, operacional ou de imagem; f) insuficiência na prestação de informações essenciais; g) falta de efetividade de procedimentos para prevenir a lavagem de dinheiro e o combate ao terrorismo; h) além de outras situações que possam causar instabilidades no SFN (BACEN, 2018g).

Nestas situações o Banco Central convoca os representantes legais ou, caso entenda necessário, os seus controladores e/ou representantes de auditoria interna, com a finalidade de que os mesmos prestem esclarecimentos e apresentem um plano expondo as medidas que irão adotar para solucionar as irregularidades verificadas (BACEN, 2018g).

A Resolução 4.019/11 dispõe em seu art. 5º, inciso I, que o prazo para o comparecimento dos representantes legais da instituição é de 5 (cinco) dias, contados da data de sua convocação. O inciso II, do mesmo artigo, prevê que o plano de regularização deverá ser apresentado, no prazo determinado pelo Bacen, que não será superior a 60 (sessenta dias) da data da convocação mencionada anteriormente. O prazo para a execução do plano, caso aprovado, será de no máximo 6 (seis) meses, prorrogáveis diante de motivos relevantes, a critério do Bacen, por um idêntico período (BRASIL, 2011).

Quando o plano já estiver sendo executado, um auditor independente realizará, conforme a periodicidade estabelecida pelo Bacen, relatórios de acompanhamento, os quais ficarão à disposição da autarquia, segundo determinam os parágrafos 2º e 3º, do art. 4º, da Resolução 4.019//11 (BRASIL, 2011).

O mesmo regulamento prevê, ainda, em seu art. 7º, que a distribuição de resultados acima dos limites previstos em lei, por parte da instituição, só será possível, caso não prejudique o cumprimento das medidas prudenciais adotadas, bem como a execução do plano de regularização por ela apresentado (BRASIL, 2011).

4.3 MEDIDAS CAUTELARES

As medidas cautelares, também chamadas de acautelatórias, podem ser impostas antes ou durante a tramitação do processo administrativo sancionador. Havendo verossimilhança das alegações e perigo da demora das decisões, o Banco Central, conforme disposição do art. 17 da Lei n. 13.506/17, pode determinar o afastamento dos administradores que estão sendo investigados; impedir a atuação dos mesmos, ainda que como mandatários ou prepostos, em cargos de direção ou administração; impor restrições às atividades da entidade supervisionada ou; determinar a substituição da empresa de auditoria contábil, do auditor independente ou do responsável pela auditoria cooperativa (BRASIL, 2017).

As medidas mantêm sua eficácia até o início da produção dos efeitos da decisão de primeira instância do processo administrativo sancionador, o qual deverá, contudo, ser instaurado no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir da data da intimação da decisão cautelar (BRASIL, 2017).

Referidas medidas poderão ser revistas de ofício, a requerimento da parte interessada, ou nas situações em que cessarem as circunstâncias que a determinaram, é o que preceitua o parágrafo 1º, do art. 17, da Lei n. 13.506/17. Ainda, as decisões cautelares podem ser impugnadas, no prazo de 10 (dez) dias. Da decisão que julgar a impugnação caberá recurso, em última instância, em igual prazo. Durante o julgamento da impugnação e do recurso os efeitos da medida continuam sendo aplicáveis. Em caso de descumprimento das medidas impostas, o infrator estará sujeito ao pagamento de multa por dia de atraso, conforme determinação do art. 18 da Lei em questão (BRASIL, 2017).

4.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Constatadas infrações às leis e regulamentos, poderá o Banco Central, no exercício de sua função de fiscalização, instaurar processo administrativo sancionador contra as instituições por ele supervisionadas e os integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro. O processo administrativo sancionador é regido pela Lei n. 13.506/17.

Podem sofrer processo administrativo, ainda, as pessoas físicas ou jurídicas que, sem autorização, exerçam as atividades sujeitas à supervisão do Bacen; prestem auditoria independente ou cooperativa para os integrantes do SPB ou para as entidades supervisionadas; atuem como administradores, membros da diretoria, do conselho de administração e fiscal, do comitê de auditoria e outros previstos no estatuto da instituição e; atuem como

administradores e responsáveis técnicos das pessoas jurídicas que realizam auditorias independente ou cooperativa, de acordo com o art. 2º, parágrafo 1º, da Lei n. 13.506/17 (BRASIL, 2017).

Segundo o Manual de Supervisão do Bacen, pessoas físicas e jurídicas não-financeiras estão sujeitas à instauração do processo administrativo quando verificadas irregularidades na contratação de operações de câmbio ou no fluxo de capitais com o exterior (BACEN, 2018g).

O art. 3º da legislação em comento traz uma série de infrações que ensejam a instauração do processo administrativo sancionador, dentre elas destaca-se: a) a realização de operações em desacordo com as normas legais ou não autorizadas pelo Banco Central; b) dificultar a fiscalização; c) não fornecer os documentos ou informações necessárias, ou apresentá-los com dados incorretos ou fora dos prazos estabelecidos; d) atuar como administrador das instituições sem autorização do Bacen; f) realizar operações de crédito ou arrendamento mercantil em preços destoantes ao do mercado; g) simular operações para obter vantagens indevidas; h) desviar recursos de terceiros ou da própria instituição financeira; i) inserir ou manter informações falsas ou incorretas nas demonstrações contábeis ou em relatórios de auditoria; j) remunerar acionistas, administradores e outros membros com base em resultados apurados por demonstrações contábeis falsas ou incorretas; k) deixar de agir com prudência e diligência na condução dos interesses da instituição financeira; l) confundir o patrimônio da entidade financeira com o de outras sociedades; m) descumprir as determinações do Bacen e, de modo geral, as normas legais e regulamentares do SFN (BRASIL, 2017).

O art. 4º da Lei n. 13.506/17 considera que uma entidade comete infrações graves quando seus atos possam causar danos à liquidez, solvência e hígidez, ou assunção de riscos incompatíveis com a sua estrutura patrimonial; contribuir para a indisciplina no mercado financeiro, gerando instabilidades; dificultar o conhecimento de sua real situação patrimonial e; afetar a finalidade e continuidade das atividades no âmbito do SFN (BRASIL, 2017).

Deste modo, verificada alguma das irregularidades acima descritas, poderá o Banco Central instaurar o processo administrativo punitivo e aplicar as penalidades cabíveis.

4.4.1 Penalidades aplicáveis

As penalidades a que estão sujeitos os infratores podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa e, conforme o art. 5º da Lei n. 13.506/17, são as seguintes: a) admoestação

pública; b) multa; c) proibição de prestar determinados serviços para as instituições supervisionadas; d) proibição de realizar determinadas atividades ou operações; e) inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social da entidade supervisionada; f) cassação de autorização para funcionamento. Outra penalidade, a advertência, está prevista na Lei n. 9.613/98 (BRASIL, 2017).

A admoestação pública consiste na publicação de um texto, no site da autarquia que aplicou a penalidade, contendo o nome do apenado, a conduta ilícita praticada e a sanção a ele imposta. No tocante à pena de multa, há um limite que não deve ultrapassar o maior destes valores: dois bilhões de reais ou 0,5% da receita de serviços e produtos financeiros apurada no ano anterior a prática da infração, ou em caso de ilícito continuado, da consumação da última infração. A multa será paga ao Banco Central no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da intimação para pagamento (BRASIL, 2017).

Quando houver concurso de credores, nas hipóteses de falência e liquidação extrajudicial, os créditos do Bacen decorrentes de multa serão subordinados. Da mesma forma, os créditos advindos de ações de indenização em benefício de clientes e demais credores e os do Fundo Garantidor de Crédito, possuem prioridade de pagamento frente aos créditos decorrentes da penalidade de multa aplicada pelo Bacen (BRASIL, 2017).

A inabilitação consiste no impedimento de atuação em cargos que dependam da autorização do Bacen. Deste modo, a instituição em que o inabilitado exerce as suas funções de administração será notificada para proceder ao afastamento do mesmo, em no máximo 60 (sessenta dias), a partir do recebimento da notificação. O inabilitado ou a instituição terão o prazo de 5 (cinco) dias, após a data do efetivo afastamento, para comunicar o fato ao Bacen. É cabível a aplicação de multa pelo descumprimento do prazo para a comunicação do afastamento acima mencionado (BRASIL, 2017).

Quanto à cassação de autorização para funcionar, enquanto a instituição ainda tiver operações passivas privativas de entidades supervisionadas, o Bacen continuará supervisionando-a e poderá aplicar as medidas cabíveis para a sua retirada do SFN, nos termos do art. 9º da Lei n. 13.506/17 (BRASIL, 2017).

O art. 10 da referida lei dispõe que as penalidades serão aplicadas e determinadas de acordo com a gravidade e duração da infração; o grau de lesão ou perigo causado ao SFN; a vantagem obtida ou pretendida pelo infrator, bem como a sua capacidade econômica; o valor referente à operação; a reincidência e; a colaboração com o Bacen para a apuração do fato (BRASIL, 2017).

4.4.2 Histórico de penalidades

O site do Banco Central do Brasil disponibiliza os históricos de penalidades aplicadas em determinados períodos. Para o presente trabalho será utilizada a base de dados referente ao intervalo que compreende os anos de 2008 a 2018.

Neste primeiro momento, importante ressaltar que em 13 de novembro de 2017 entrou em vigor a Lei n. 13.506/17, que tratou sobre os processos administrativos sancionadores na esfera de atuação do Banco Central. A tabela 1 demonstra a quantidade de penas de advertência, inabilitação², multa e proibição para atuar³ que foram aplicadas pelo Bacen, no período de 2008 a 2018, em primeira instância de julgamento.

Tabela 1 - Penalidades aplicadas em 1ª instância no período de 2008 a 2018

Penalidades aplicadas em 1ª instância no período de 2008 a 2018 - Posição de 01/11/2018												
Por tipo de penalidade												
Penalidade	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
ADVERTÊNCIA	8	10	16	27	38	21	20	12	21	4	3	180
INABILITAÇÃO	205	115	129	293	470	198	316	152	160	5	34	2077
MULTA	1544	712	779	272	296	558	781	1129	1232	2364	1217	10884
PROIBIÇÃO PARA ATUAR	4	1	0	1	2	3	11	1	0	0	0	23
Total	1761	838	924	593	806	780	1128	1294	1413	2373	1254	13164

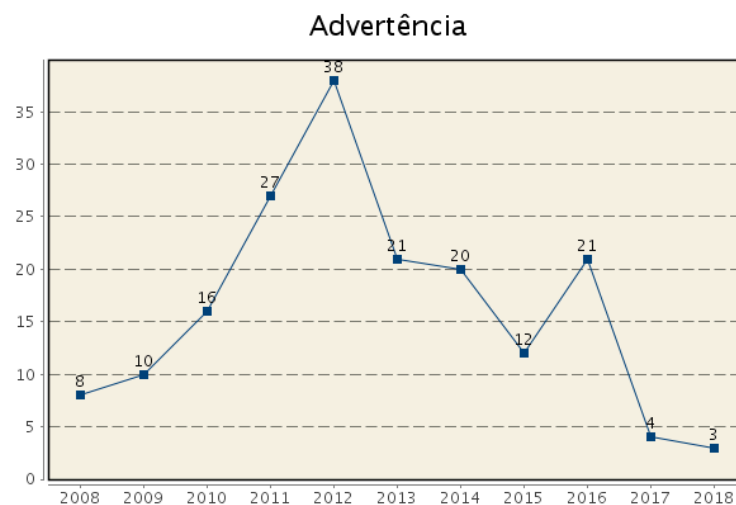
Fonte: Bacen, 2018h.

Verificando a tabela 1 é possível inferir que as multas foram as penalidades mais utilizadas pelo Banco Central contra os infratores no período descrito, sendo que 2017 foi o ano em que pode ser constatada a maior ocorrência da referida penalidade, no intervalo de tempo analisado.

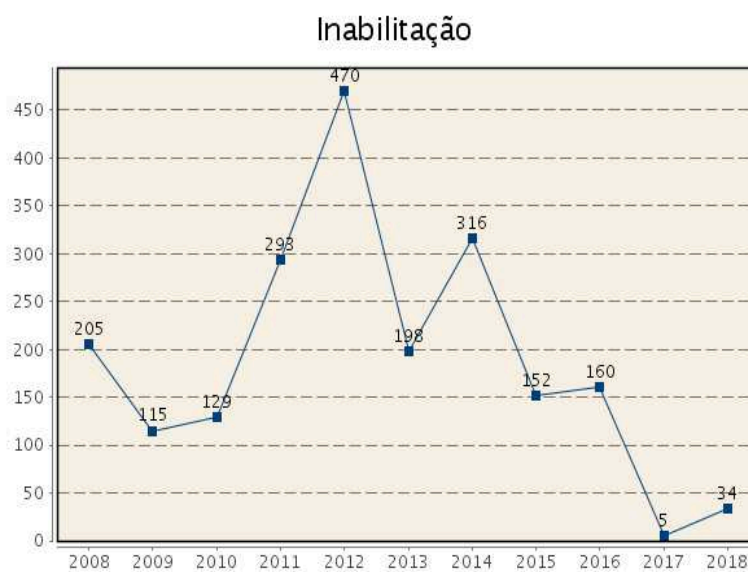
Para melhor visualizar as informações contidas na tabela, a seguir serão apresentados os gráficos de cada penalidade aplicada no interregno descrito.

² Inabilitação, por até 20 anos, para atuar como administrador e para exercer cargos em órgãos previstos no contrato social ou estatuto das instituições financeiras autorizadas pelo Bacen a funcionar.

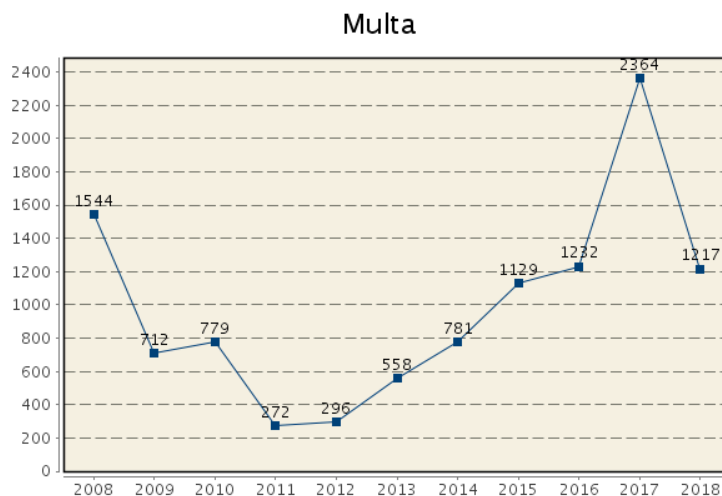
³ Proibição, por até 20 anos, de praticar atividades ou prestar serviços a instituições autorizadas pelo Bacen a funcionar.

Gráfico 1 - Advertência (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h.

Gráfico 2 - Inabilitação (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h.

Gráfico 3 - Multa (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h.

Gráfico 4 - Proibição para atuar (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h.

Analisando os gráficos anteriores, é possível concluir que o número de multas que o Bacen aplica às instituições financeiras que cometeram alguma irregularidade, é bem superior aos outros tipos de penas que a autarquia pode utilizar.

Observa-se que a penalidade menos imposta pelo Banco Central no período em questão foi a de proibição para atuar, a qual teve seu valor máximo em 2014, ano em que foram aplicadas 11 (onze) proibições para a prática de atividades ou prestação de serviços a instituições financeiras. De 2016 em diante, o Bacen não impôs mais proibições.

Por outro lado, as inhabilitações são as segundas penalidades mais utilizadas pelo Bacen. Só em 2012 foram registradas 470 (quatrocentos e setenta) inhabilitações, valor mais alto do intervalo analisado. O ano de 2011 já apresentava um valor de 293 (duzentas e noventa e três) inhabilitações, valor este mais alto do que o observado nos anos anteriores. Tanto em 2011, como em 2012, o número de inhabilitações superou o de multas aplicadas naqueles anos. Verifica-se que em 10 (dez) anos foram impostas 2.077 (duas mil e setenta e sete) inhabilitações, o que significa que esse mesmo número de diretores e ocupantes de cargos decisórios foram inhabilitados, por um período que pode chegar a até 20 (vinte) anos, a atuarem como administradores ou ocuparem qualquer outro cargo previsto no contrato social ou estatuto da instituição autorizada a funcionar pelo Bacen.

Quanto às advertências, as mesmas vinham com uma tendência de elevação desde 2008 até 2012, ano em que atingiram seu valor máximo, no caso, 38 (trinta e oito) advertências impostas. Em 2017 e 2018 houve queda do número de advertências. Isso pode ser explicado, pela entrada da Lei n. 13.506/17, em que esta penalidade não é apresentada expressamente pelo art. 5º, como espécie de penalidade que o Bacen pode utilizar. De qualquer forma, o número médio de advertências aplicadas em 10 (dez) anos é de 18 (dezoito), ou seja, um valor bem mais baixo que o de multas e inhabilitações.

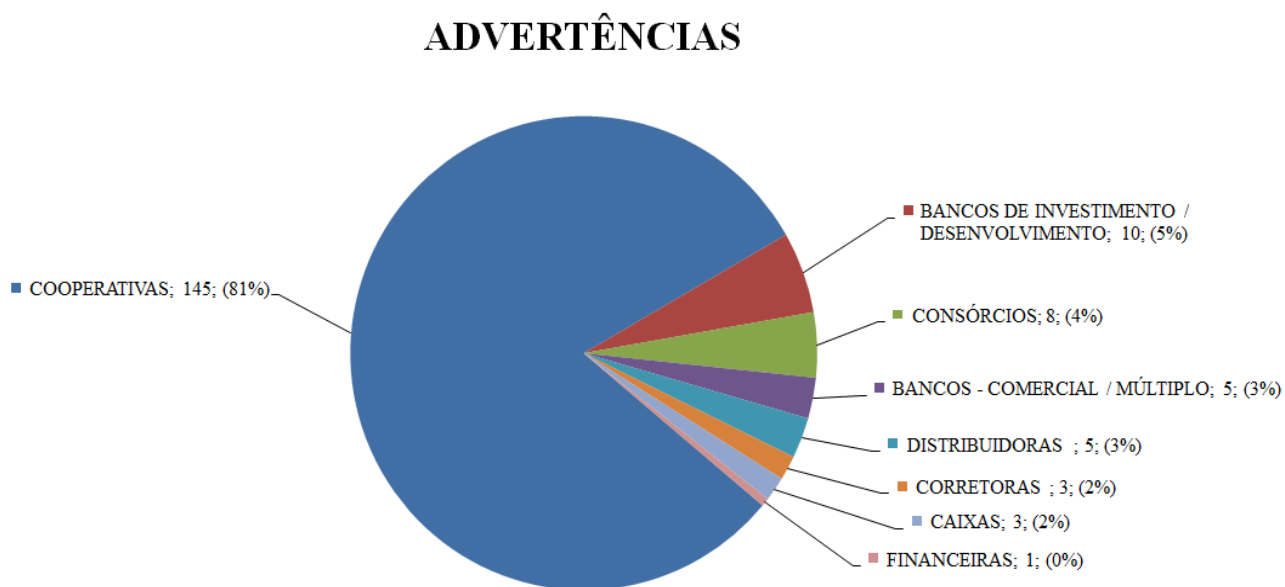
Por fim, como dito anteriormente, as multas são as penalidades mais aplicadas pelo Banco Central. Em 10 (dez) anos foram contabilizadas 10.884 (dez mil oitocentos e oitenta e quatro) multas. Os anos de 2008 e 2017 foram os que mais tiveram aplicadas penalidades de multa. De 2011 a 2017, a quantidade de multas aplicadas foi crescendo ano após ano. Destaca-se o aumento significativo obtido no ano de 2017, no qual houve a imposição de 2.364 (duas mil trezentos e sessenta e quatro) multas, quantia esta que representou quase o dobro do ano anterior. Observa-se, ainda, que o montante de multas aplicadas em 2018 alcançará até o final do ano o número de multas de 2016.

4.4.3 Penalidades aplicadas a cada tipo de instituição

A seguir serão apresentados os dados referentes às penalidades aplicadas a cada tipo de instituição entre 2008 a 2018. Assim, será possível verificar quais tipos de instituições receberam mais advertências, inhabilitações e multas. Destaca-se, como retratado anteriormente, que a penalidade de proibição para atuar foi a menos utilizada, sendo que neste intervalo de tempo analisado foram aplicadas 23 proibições, todas elas para auditores

independentes. O gráfico 5 demonstra as advertências aplicadas no intervalo em estudo e as instituições que mais foram penalizadas pelo Banco Central.

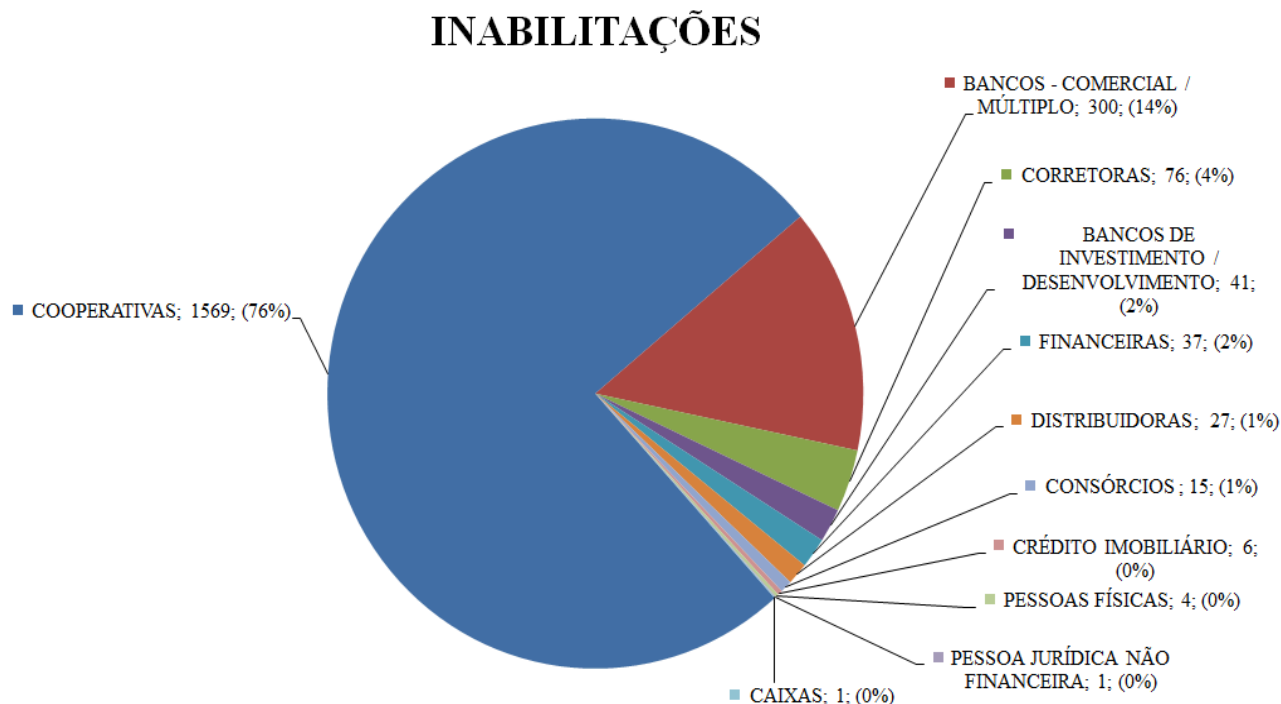
Gráfico 5 - Advertências por instituição (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, no período de 2008 a 2018, do total de 180 advertências impostas pelo Banco Central, 145 (cento e quarenta e cinco) foram aplicadas contra as cooperativas, o que corresponde a um percentual de 81%. Observa-se que os bancos de investimentos/desenvolvimento foram o segundo tipo de instituição mais advertida, com 10 (dez) penas, ou seja, 5% do total. Depois deles os consórcios foram advertidos 8 vezes, 4% do total. Bancos Comerciais/Múltiplos e Distribuidoras foram advertidos 5 vezes cada um. Corretoras e caixas tiveram apenas 3 advertências, correspondendo a 2% do total. Já as financeiras foram advertidas uma única vez no período. Demais tipos de instituições não foram advertidos no intervalo estudado.

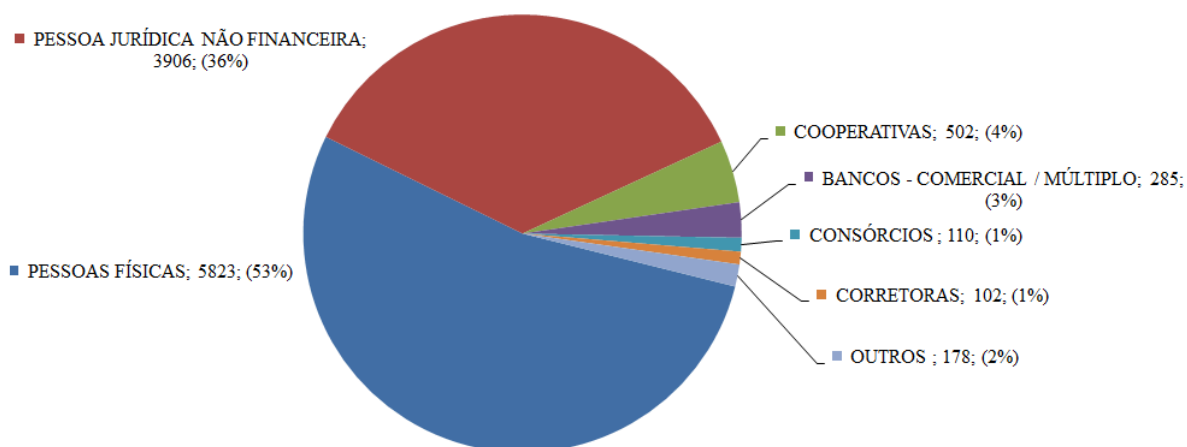
O gráfico 6, a seguir apresentado, retrata o total de inhabilitações aplicadas contra cada instituição.

Gráfico 6 - Inabilitações por instituição (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

No que se refere às inabilitações, de 2008 a 2018 ocorreram um total de 2.077 (duas mil e setenta e sete) inabilitações. Deste montante, tem-se que somente as cooperativas contribuíram com mais da metade das penalidades, ou seja, 1.569 (mil quinhentos e sessenta e nove) inabilitações foram aplicadas contra as mesmas, o que perfaz o percentual de 76%. Os bancos comerciais e múltiplos foram os segundos mais penalizados, com 300 inabilitações, 14% do total, seguidos pelas corretoras que apresentaram 4% do total. Bancos de investimento/desenvolvimento e financeiras tiveram 2% das inabilitações cada uma.

Importante destacar que as cooperativas já tinham sido a instituição que mais recebeu advertências do Bacen e 2012 foi o ano em que mais advertências e inabilitações foram aplicadas contra esse tipo de instituição. A seguir poderá ser observado que as multas também são aplicadas em elevado número contras as cooperativas. O Gráfico 7 demonstra o percentual de multas aplicadas a cada instituição.

Gráfico 7 - Multas por instituição (2008 a 2018)**MULTAS**

Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Com relação às multas, conclui-se que é o tipo de penalidade mais aplicado às pessoas físicas e também às pessoas jurídicas não financeiras. Mais da metade das multas, 53%, ou seja, das 10.906 (dez mil novecentos e seis) multas aplicadas até agora, 5.823 (cinco mil oitocentos e vinte e três) foram impostas às pessoas físicas, destes apenas 97 multas se deram em razão de ilícitos cambiais. Quanto às pessoas jurídicas não financeiras, nos dez anos analisados, foram verificadas 3.906 (três mil novecentos e seis) multas aplicadas, o que corresponde a 36% do total desta penalidade. As pessoas jurídicas não financeiras foram mais vezes penalizadas em virtude de ilícitos cambiais do que as pessoas físicas, pois das 3.906 multas, 158 foram decorrentes destes ilícitos, conforme é possível inferir das tabelas constantes no Anexo I deste trabalho.

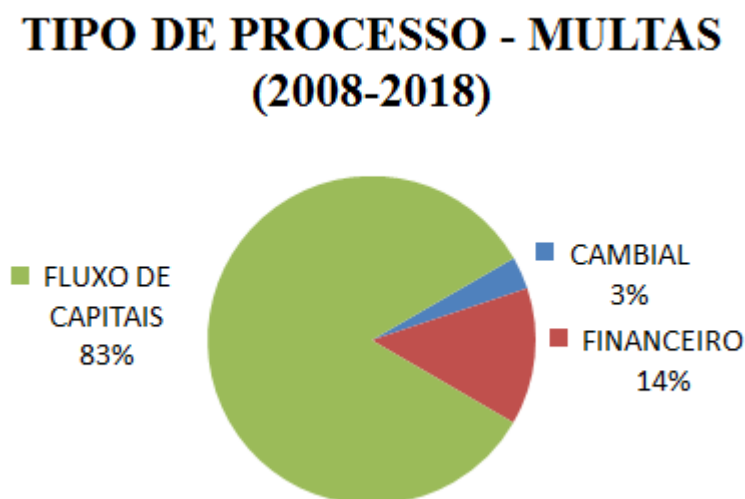
As cooperativas aparecem aqui novamente, como as terceiras instituições que mais sofreram multas, sendo que lhes foram aplicadas 502, ou seja, 4% do todo. Bancos comerciais e múltiplos foram penalizados 285 vezes. Já os consórcios e as corretoras corresponderam a 1% da aplicação das multas.

4.4.4 Tipo de Processo

Neste tópico serão visualizados quais foram os tipos de processos que resultaram na aplicação das penalidades vistas anteriormente. Apesar de existirem mais tipos de processos, a

análise levará em conta apenas três: cambial⁴, financeiro⁵ e fluxo de capitais⁶. Isso porque, verificou-se que nos últimos 5 (cinco) anos esses foram os processos instaurados. Cumpre destacar, no entanto, que nos anos de 2017 e 2018, o site do Bacen não registrou nenhum processo cambial.

Gráfico 8 - Tipo de processo Multas (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Do gráfico 8, pode-se extrair que as penalidades de multas foram decorrentes, em sua maioria de processos que envolviam o fluxo de capitais, ou seja, de ilícitos praticados que de alguma forma, prejudicavam o fluxo de capitais. Assim, 83% dos processos de fluxo de capitais resultaram na aplicação de multa aos infratores. Observa-se que 9% dos processos que resultaram em multas ocorreram em razão de ilícitos financeiros e apenas 3% de

⁴ De acordo com o Decreto Lei n. 23.258/33: “Art. 1º São consideradas operações de câmbio ilegítimas as realizadas entre bancos, pessoas naturais ou jurídicas, domiciliadas ou estabelecidas no país, com quaisquer entidades do exterior, quando tais operações não transitem pelos bancos habilitados a operar em câmbio, mediante prévia autorização da fiscalização bancária a cargo do Banco do Brasil. Art. 2º São também consideradas operações de câmbio ilegítimas as realizadas em moeda brasileira por entidades domiciliadas no país, por conta e ordem de entidades brasileiras ou estrangeiras domiciliadas ou residentes no exterior”; Poderão ser punidos também aqueles que aumentam o preço das mercadorias importadas para a obtenção de coberturas indevidas (art. 3º). Ainda, a Lei n. 7.492/86 tipifica o crime de realização de operação de câmbio não autorizada, com a finalidade de evasão de divisas.

⁵ Envolvem ilícitos como a “lavagem” e ocultação de bens, direitos e valores, bem como outras infrações constantes na Lei n. 7.492/86, como ocupar cargo de gerência da instituição financeira sem ter autorização, assim como o descumprimento da obrigação de enviar informações periodicamente ao Banco Central.

⁶ Referem-se ao descumprimento de normas relativas ao fluxo de capitais internacional, ou seja, a transgressão da obrigação dos residentes no país de declarar ao Banco Central a detenção de ativos que possuem no exterior.

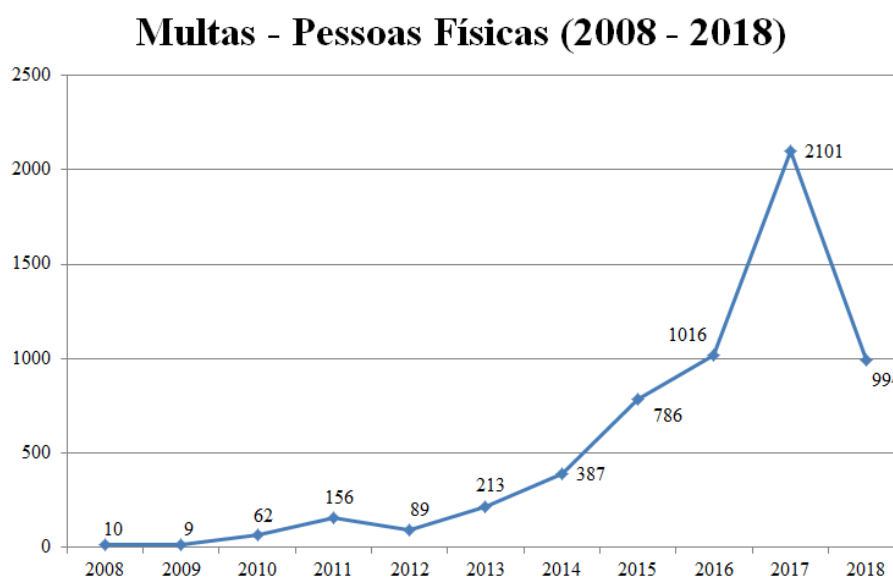
cambiais. Importa registrar que os processos de fluxo de capitais que resultaram na aplicação de multa foram crescendo desde 2008, ano em que não foi registrado nenhum processo deste tipo, até o ano de 2017, no qual das 2.364 multas impostas, 2.340 foram decorrentes de processos de fluxo de capitais e apenas as 24 restantes decorreram de processos relacionados a infrações financeiras.

Importante mencionar que 100% das infrações que resultaram em proibições para atuar decorreram de processos financeiros. De igual modo, todas as advertências aplicadas, considerando-se apenas os três processos (cambial, financeiro e fluxo de capitais), originaram-se de processos financeiros. Da mesma forma, das 2.077 (duas mil e setenta e sete) inabilitações, 2.069 (duas mil e sessenta e nove) são advindas de processos financeiros e apenas 8 decorreram de processos cambiais.

4.4.5 Histórico das instituições que mais sofreram multas entre 2008 e 2018

A seguir serão apresentadas as quantidades de multas no período de 2008 a 2018 às instituições que mais sofreram a aplicação deste tipo de penalidade, que, conforme visto no gráfico 7, foram: pessoas físicas, pessoas jurídicas não financeiras, cooperativas, bancos comerciais/múltiplos, consórcios e corretoras.

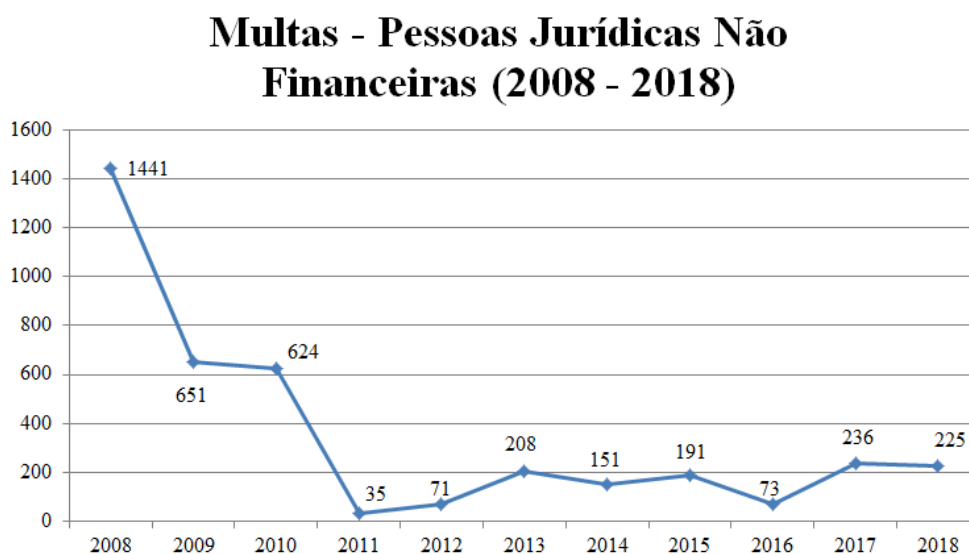
Gráfico 9 - Quantidade de multas aplicadas às pessoas físicas (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

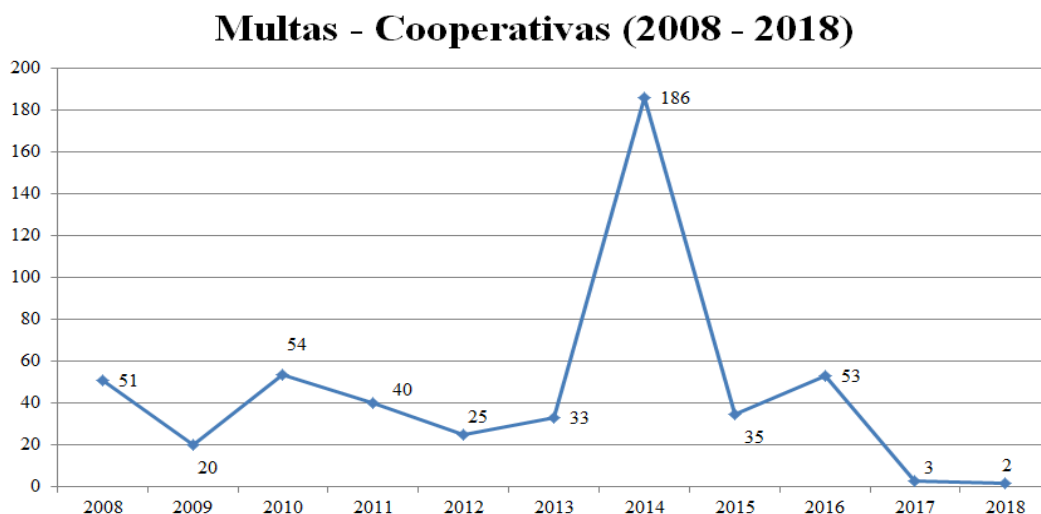
Analisando o gráfico 9 é possível verificar que, desde 2008, as quantidades de multas aplicadas às pessoas físicas vêm crescendo. Em especial, a partir de 2012, as multas foram ficando cada vez mais comuns para as pessoas físicas. De 2016 para 2017 o valor chegou ao ápice, com 2.101 multas aplicadas.

Gráfico 10 - Quantidade de multas aplicadas às pessoas jurídicas não financeiras (2008 a 2018)



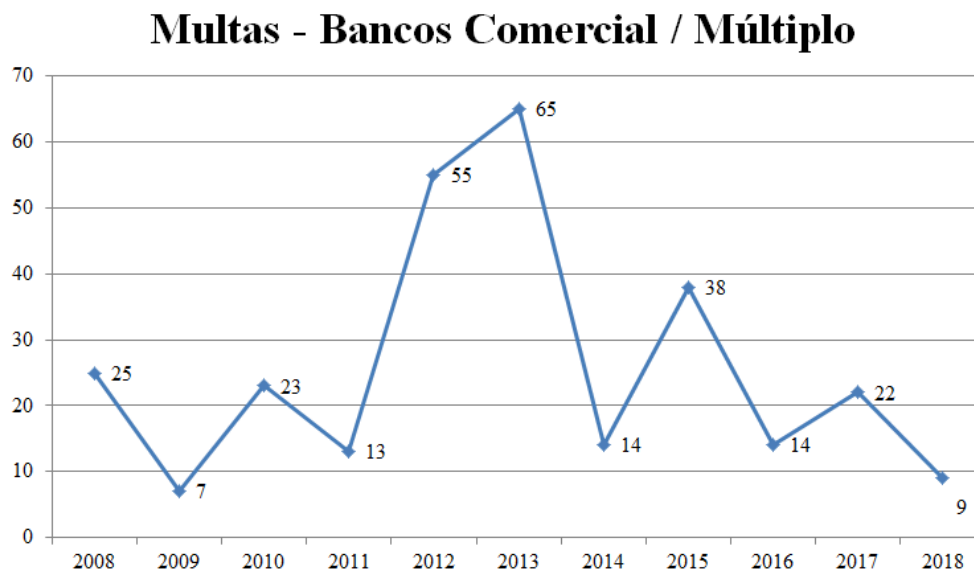
Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Ao contrário das pessoas físicas que tiveram aumentadas as penalidades de multa aplicadas, observa-se que no caso das pessoas jurídicas não financeiras, a maior quantidade de multas impostas foi no ano de 2008, na qual essas empresas somaram 1.441 (mil quatrocentos e quarenta e uma) multas. A partir de então, a aplicação das multas para as pessoas jurídicas foi reduzindo, mantendo a partir de 2013, uma média de 110 multas por ano.

Gráfico 11 - Quantidade de multas aplicadas às cooperativas (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Convém mencionar que em 2012, as cooperativas foram as instituições que mais receberam advertências e inabilitações, mas o número de multas não foi tão elevado naquele ano. A maior quantidade de multas recebidas por esta instituição ocorreu em 2014, quando 186 multas foram aplicadas.

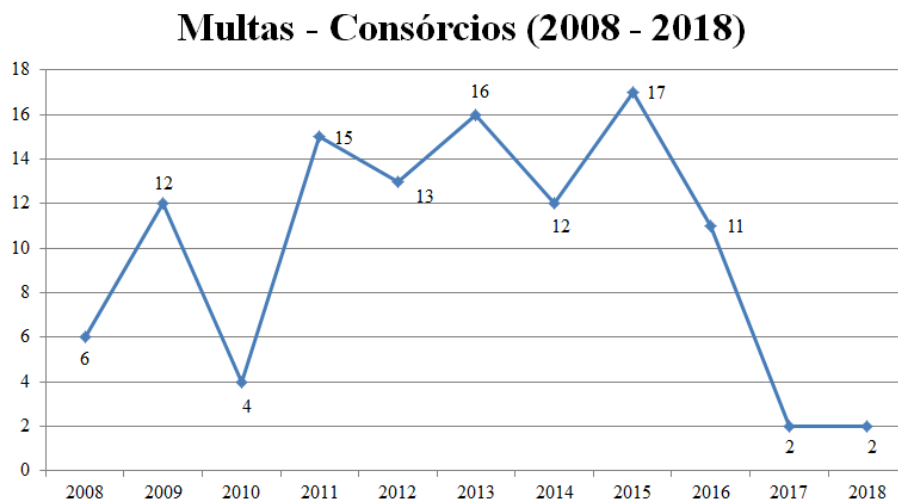
Gráfico 12 - Quantidade de multas aplicadas aos Bancos Comercial/Múltiplo (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

De 2011 a 2013 os bancos comerciais e múltiplos viram crescer o número de multas que lhes foram impostas. Em 2011, 13 multas foram aplicadas, em 2012 esse número chegou aos 55, e no ano seguinte atingiu a quantidade máxima de aplicações desta penalidade a estas

instituições, ou seja, 65 multas. Tirando esse pico descrito, o número médio de multas durante o período não chegou a 20 penalidades.

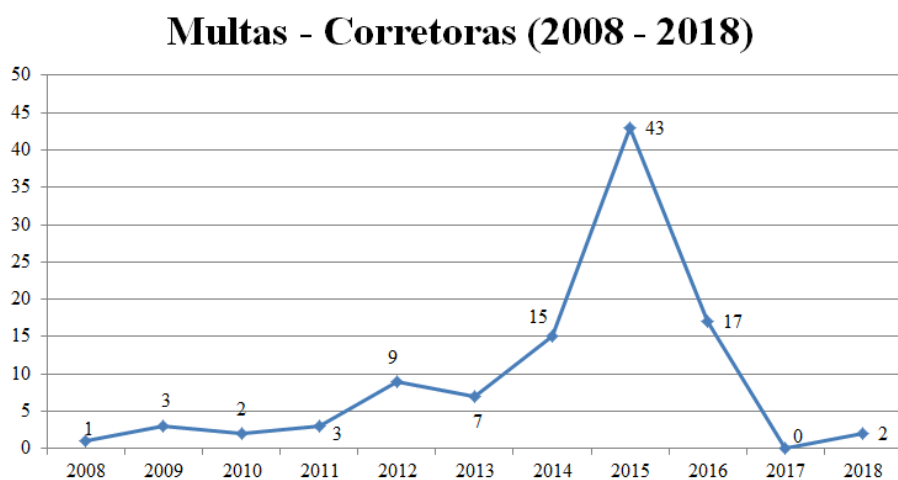
Gráfico 13 - Quantidade de multas aplicadas aos Consórcios (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

O Banco Central não aplica tantas multas por ano aos consórcios, sendo que a quantidade máxima de multas impostas foi 17, no ano de 2015. Contudo, a média de penas para os consórcios é de 11 multas por ano. Em 2017 e 2018, a quantidade de multas caiu para 2 em cada ano.

Gráfico 14 - Quantidade de multas aplicadas às Corretoras (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

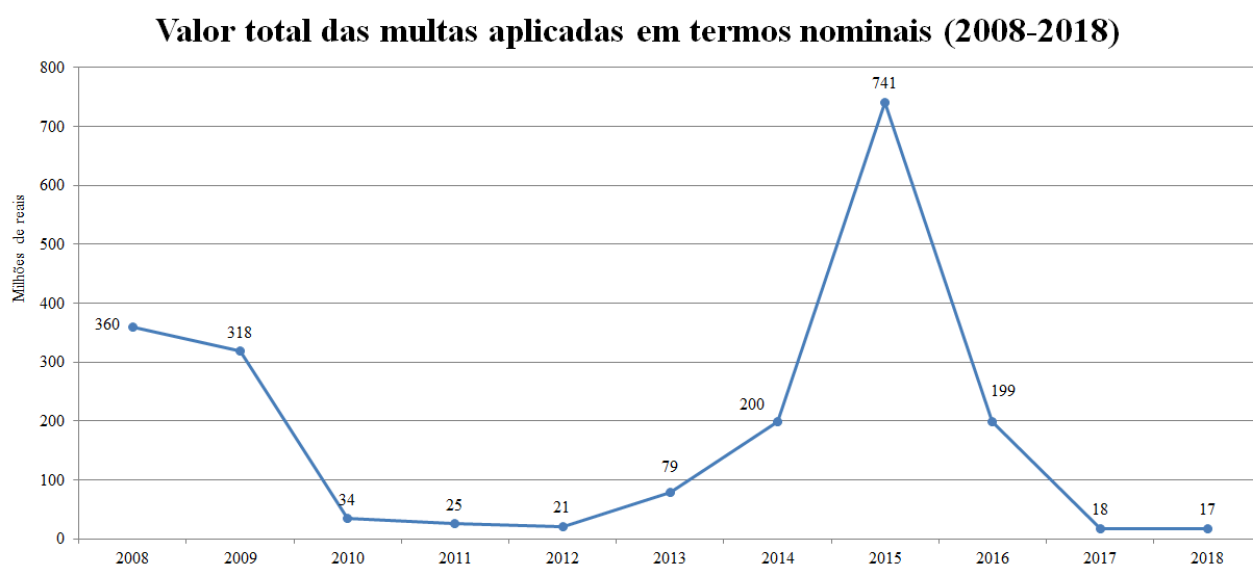
As corretoras mantiveram um baixo número de multas no período analisado, com exceção do ano de 2015, no qual foram registradas 43 penalidades. Importa esclarecer que nos anos de 2014 e 2015 houve a aplicação de 1 multa em cada um desses anos e em 2013, 4 multas, em razão de ilícitos cambiais. Em 2017 não ocorreu a imposição de nenhuma multa às corretoras e em 2018, até agora, só 2 foram aplicadas.

4.4.6 Valor das multas aplicadas

Neste momento, mostra-se interessante apresentar o valor das multas que o Banco Central aplica, sendo que os mesmos estão disponibilizados no site da autarquia.

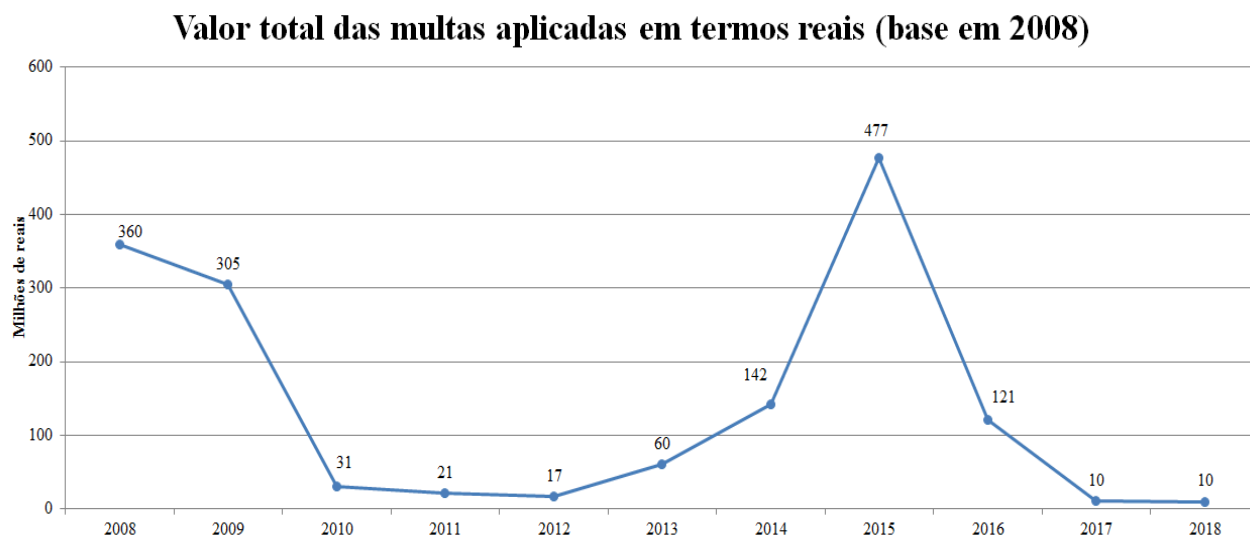
O gráfico 15 mostra o valor total (em milhões de reais), em termos nominais, das multas que foram impostas pelo Bacen entre os anos de 2008 a 2018 a todas as instituições.

Gráfico 15 - Valor total das multas aplicadas em termos nominais (2008 a 2018)



Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Por sua vez, o gráfico 16 apresenta os valores totais (em milhões), em termos reais, das multas impostas no período em estudo. A análise em termos reais se mostra importante, pois possibilita a comparação dos valores aplicados ao longo do tempo, tendo em vista o desconto da inflação acumulada no período.

Gráfico 16 - Valor total das multas aplicadas em termos reais (base em 2008)

Fonte: Bacen, 2018h; IBGE, 2018. Gráfico elaborado pela autora.

As tabelas 2 e 3 apresentadas adiante demonstram o valor aplicado a cada tipo de instituição no período em questão, em termos nominais. Já as tabelas 4 e 5, expõem os valores em termos reais. Importante observar que não são aplicados valores constantes ou padronizados na maioria das multas, pois este valor é determinado, a critério da autoridade julgadora, conforme as especificações e gravidades de cada caso concreto.

Tabela 2 - Valor das multas aplicadas em termos nominais (2008 a 2012)

VALOR DAS MULTAS APLICADAS EM TERMOS NOMINAIS (2008 - 2012)					
TIPO DE INSTITUIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012
ARRENDAMENTO MERCANTIL	X	X	X	X	X
AUDITORES INDEPENDENTES	950.000,00	25.000,00	X	100.000,00	650.000,00
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	4.425.946,84	500.000,00	1.945.000,00	1.825.992,03	12.487.816,21
BANCOS DE INVESTIMENTO/DESENVOLVIMENTO	125.000,00	200.000,00	100.000,00	X	870.000,00
CAIXAS	X	X	X	X	X
CONSÓRCIOS	214.456,21	287.770,42	378.514,60	928.645,12	1.089.020,42
COOPERATIVAS	1.141.121,37	100.122,04	348.348,30	350.727,56	241.000,00
CORRETORAS	100.000,00	100.550,00	125.000,00	93.600,00	1.064.881,91
CRÉDITO IMOBILIÁRIO	50.000,00	X	X	700.000,00	X
DISTRIBUIDORAS	202.252,53	220.000,00	259.450,00	216.072,83	1.019.800,00
FINANCEIRAS	X	X	100.000,00	263.715,21	700.985,69
MERCADO MARGINAL (CONSÓRCIOS)	100.000,00	137.950,00	350.000,00	X	349.000,00
MERCADO MARGINAL	X	X	500.000,00	X	500.000,00
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	90.028.844,80	47.009.013,66	9.193.929,50	354.435,22	785.984,29
PESSOAS FÍSICAS	113.789,83	319.596,19	765.571,32	930.387,63	1.253.389,93
SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR	X	X	X	X	X
ILÍCITOS CAMBIAIS					
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	220.000,00	X	X	X	X
CORRETORAS	X	X	X	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	261.753.417,20	269.302.389,93	20.041.367,09	19.185.348,84	3.986,99
PESSOAS FÍSICAS	142.173,59	15.892,47	X	X	50.000,00
TOTAL	359.567.002,37	318.218.284,71	34.107.180,81	24.948.924,44	21.065.865,44

Fonte: Bacen, 2018h. Tabela elaborada pela autora.

Tabela 3 - Valor das multas aplicadas em termos nominais (2013 a 2018)

VALOR DAS MULTAS APLICADAS EM TERMOS NOMINAIS (2013 - 2018)						
TIPO DE INSTITUIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ARRENDAMENTO MERCANTIL	X	X	X	200.000,00	X	X
AUDITORES INDEPENDENTES	500.000,00	1.510.000,00	500.000,00	X	X	X
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	7.300.000,00	1.064.500,00	2.588.009,64	74.696.364,84	2.113.543,89	139.382,95
BANCOS DE INVESTIMENTO/DESENVOLVIMENTO	225.000,00	X	100.000,00	100.000,00	X	X
CAIXAS	X	X	1.100.000,00	X	X	X
CONSÓRCIOS	1.479.929,93	1.607.074,42	2.103.787,24	1.941.914,97	41.613,94	256.000,00
COOPERATIVAS	308.000,00	3.885.000,00	2.365.528,03	2.300.000,00	122.000	124.000,00
CORRETORAS	22.545.203,89	98.471.204,01	567.792.464,76	29.723.148,92	X	4.148.354,26
CRÉDITO IMOBILIÁRIO	300.000,00	X	X	X	X	X
DISTRIBUIDORAS	X	110.000,00	1.222.060,51	28.221.976,56	X	100.000,00
FINANCEIRAS	1.600.000,00	X	100.000,00	1.825.000,00	X	192.200,00
MERCADO MARGINAL (CONSÓRCIOS)	X	X	X	X	X	X
MERCADO MARGINAL	500.000,00	500.000,00	250.000,00	50.425.032,46	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	2.190.395,88	1.691.079,79	1.459.544,62	1.132.084,88	2.686.284,38	2.738.841,24
PESSOAS FÍSICAS	1.826.190,26	2.367.586,33	4.244.246,64	7.245.814,85	12.771.402,55	9.571.822,29
SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR	X	100.000,00	45.000,00	195.000,00	X	X
ILÍCITOS CAMBIAIS						
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	X	X	X	X	X	X
CORRETORAS	786.085,84	200.000,00	75.000,00	X	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	28.534.027,13	66.113.552,47	156.602.707,13	1.432.029,01	X	X
PESSOAS FÍSICAS	10.970.333,70	21.882.196,72	80.115,18	X	X	X
TOTAL	79.065.166,63	199.502.193,74	740.628.463,75	199.438.366,49	17.734.844,76	17.270.600,74

Fonte: Bacen, 2018h. Tabela elaborada pela autora.

Tabela 4 - Valor das multas aplicadas em termos reais (2008 a 2012) – Base em 2008

VALOR DAS MULTAS APLICADAS EM TERMOS REAIS (2008 - 2012) - BASE EM 2008					
TIPO DE INSTITUIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012
ARRENDAMENTO MERCANTIL	X	X	X	X	X
AUDITORES INDEPENDENTES	950.000,00	23.967,02	X	84.993,85	521.976,56
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	4.425.946,84	479.340,43	1.760.583,76	1.551.980,84	10.028.226,77
BANCOS DE INVESTIMENTO/DESENVOLVIMENTO	125.000,00	191.736,17	90.518,45	X	698.645,55
CAIXAS	X	X	X	X	X
CONSÓRCIOS	214.456,21	275.879,99	342.625,53	789.291,20	874.527,90
COOPERATIVAS	1.141.121,37	95.985,08	315.319,47	298.096,84	193.532,85
CORRETORAS	100.000,00	96.395,36	113.148,06	79.554,24	855.143,69
CRÉDITO IMOBILIÁRIO	50.000,00	X	X	594.956,92	X
DISTRIBUIDORAS	202.252,53	210.909,79	234.850,11	183.648,61	818.941,08
FINANCEIRAS	X	X	90.518,45	224.141,70	562.920,16
MERCADO MARGINAL (CONSÓRCIOS)	100.000,00	132.250,02	316.814,56	X	280.261,26
MERCADO MARGINAL	X	X	452.592,23	X	401.520,43
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	90.028.844,80	45.066.641,42	8.322.202,05	301.248,12	631.177,51
PESSOAS FÍSICAS	113.789,83	306.390,75	692.983,26	790.772,22	1.006.523,34
SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR	X	X	X	X	X
ILÍCITOS CAMBIAIS					
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	220.000,00	X	X	X	X
CORRETORAS	X	X	X	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	261.753.417,20	258.175.045,47	18.141.133,93	16.306.365,74	3.201,72
PESSOAS FÍSICAS	142.173,59	15.235,81	X	X	40.152,04
TOTAL	359.567.002,37	305.069.777,31	30.873.289,84	21.205.050,28	16.916.750,86

Fonte: Bacen, 2018h; IBGE, 2018. Tabela elaborada pela autora.

Tabela 5 - Valor das multas aplicadas em termos reais (2013 a 2018) – Base em 2008

VALOR DAS MULTAS APLICADAS EM TERMOS REAIS (2013 - 2018) - BASE EM 2008						
TIPO DE INSTITUIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ARRENDAMENTO MERCANTIL	X	X	X	121.150,70	X	X
AUDITORES INDEPENDENTES	379.114,75	1.075.957,66	321.927,69	X	X	X
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	5.535.075,38	758.514,53	1.666.303,92	45.247.583,11	1.243.600,36	79.002,35
BANCOS DE INVESTIMENTO/DESENVOLVIMENTO	170.601,64	X	64.385,54	60.575,35	X	X
CAIXAS	X	X	708.240,91	X	X	X
CONSÓRCIOS	1.122.126,54	1.145.128,50	1.354.534,72	1.176.321,76	24.485,47	145.100,98
COOPERATIVAS	233.534,69	2.768.275,18	1.523.057,94	1.393.233,01	71.784,29	70.283,29
CORRETORAS	17.094.438,76	70.166.123,65	365.576.231,02	18.004.900,96	X	2.351.290,10
CRÉDITO IMOBILIÁRIO	227.468,85	X	X	X	X	X
DISTRIBUIDORAS	X	78.381,02	786.830,23	17.095.560,58	X	56.680,07
FINANCEIRAS	1.213.167,21	X	64.385,54	1.105.500,11	X	108.939,09
MERCADO MARGINAL (CONSÓRCIOS)	X	X	X	X	X	X
MERCADO MARGINAL	379.114,75	356.277,37	160.963,84	30.545.139,00	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	1.660.822,78	1.204.986,93	939.735,65	685.764,36	1.580.598,46	1.552.377,13
PESSOAS FÍSICAS	1.384.671,34	1.687.034,87	2.732.681,02	4.389.177,58	7.514.639,70	5.425.315,57
SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR	X	71.255,47	28.973,49	118.121,93	X	X
ILÍCITOS CAMBIAIS						
BANCOS - COMERCIAL/MÚLTIPLOS	X	X	X	X	X	X
CORRETORAS	596.033,48	142.510,95	48.289,15	X	X	X
PESSOA JURÍDICA NÃO FINANCEIRA	21.635.341,24	47.109.525,51	100.829.494,92	867.456,56	X	X
PESSOAS FÍSICAS	8.318.030,68	15.592.263,10	51.582,59	X	X	X
TOTAL	59.949.542,08	142.156.234,76	476.857.618,17	120.810.484,99	10.435.108,28	9.788.988,58

Fonte: Bacen, 2018h; IBGE, 2018. Tabela elaborada pela autora.

Como se depreende do gráfico 15 e das tabelas 2 e 3, o maior valor total nominal imposto pelo Banco Central foi, aproximadamente, de 741 milhões de reais no ano de 2015. É possível verificar que naquele ano, as corretoras contribuíram para o aumento deste valor, pois só elas tiveram que despender 568 milhões de reais. Este valor foi resultado de 43 multas aplicadas às corretoras em 2015, sendo uma delas relacionada a ilícitos cambiais. Ilícitos cambiais cometidos pelas pessoas jurídicas não financeiras naquele mesmo ano, também contribuíram para o aumento do valor total das multas.

Importante destacar que, se analisarmos os valores em termos reais, conforme o gráfico 16 e as tabelas 4 e 5, observa-se que o valor total obtido em 2015 foi de aproximadamente 477 milhões de reais, valor não tão discrepante do aplicado em 2008, porém, bastante inferior ao valor nominal de 741 milhões. Ressalta-se que nos outros anos do estudo, não foram verificadas diferenças tão grandes entre os valores nominais e reais.

Apesar da tendência de crescimento do número de multas aplicadas, conforme visualizado no gráfico 3 do presente estudo, no qual se observou que foram impostas, no ano de 2017, por exemplo, 2.364 multas, que foi a maior quantidade de multas aplicadas em 10 (dez) anos, este mesmo ano foi um dos menores em termos monetários, ou seja, de valores das mesmas, que alcançaram a quantia nominal aproximada de 18 milhões de reais e, em termos reais, 10 milhões de reais. Isso significa que, embora tenha ocorrido aumento da quantidade de multas, as mesmas foram aplicadas em valores médios menores do que nos anos anteriores. Isso pode ser explicado porque no ano de 2017, as pessoas físicas foram as mais penalizadas,

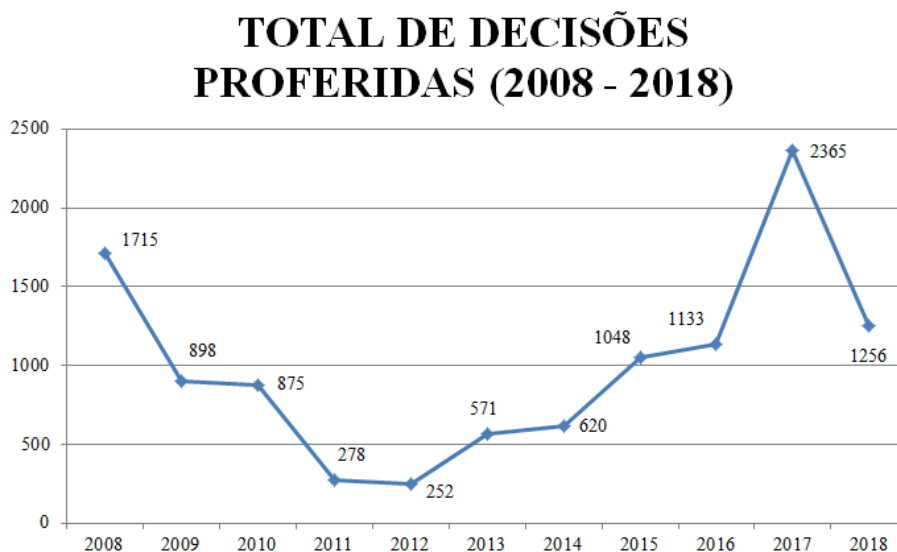
com 2.101 multas, as quais totalizaram o valor nominal aproximado de 13 milhões de reais, ou seja, o valor médio de cada multa girou em torno de 6 mil reais, ou o total de 7,5 milhões em termos reais, com um valor médio das multas de R\$ 3.570 (três mil quinhentos e setenta reais). Verifica-se que o mesmo vem ocorrendo no ano de 2018, no qual os maiores penalizados continuam sendo as pessoas físicas. Assim, conclui-se que o valor médio das multas aplicadas às pessoas físicas é menor do que os impostos a outras instituições.

Importante observar, ainda, que em 2008 os valores das multas também foram bastante altos, totalizando 360 milhões de reais. Naquele ano, o Bacen aplicou maior número de sanções às pessoas jurídicas não financeiras, as quais receberam um total de 1.441 (mil quatrocentos e quarenta e uma) multas, sendo 22 delas decorrentes de ilícitos cambiais. Essas 22 multas advindas de ilícitos cambiais sozinhas resultaram no valor de R\$ 261.753.417,20 (duzentos e sessenta e um milhões setecentos e cinquenta e três mil quatrocentos e dezessete reais e vinte centavos). O ano de 2009 também seguiu esta mesma linha.

Deste modo, conclui-se que nos primeiros anos analisados havia uma maior tendência das pessoas jurídicas não financeiras serem multadas mais vezes e pagarem maiores valores. Nos últimos anos, contudo, são as pessoas físicas que estão sendo mais atingidas pela supervisão do Banco Central do Brasil.

4.4.7 Número de decisões proferidas por ano

Cumprindo inicialmente destacar que a quantidade de decisões proferidas em determinado ano pode não coincidir com o número de penalidades, porque uma decisão pode impor mais de uma pena, dependendo do caso. O gráfico a seguir apresenta o número de decisões proferidas no período de 2008 a 2018.

Gráfico 17 - Total de decisões proferidas (2008 a 2018)

Fonte: Bacen, 2018h. Gráfico elaborado pela autora.

Verifica-se que 2017 foi o ano com maior número de decisões proferidas pelas autoridades do Banco Central. Deste modo, pode-se afirmar que a quantidade de penalidades aumentou naquele ano, em razão do maior número de decisões prolatadas.

O ano de 2008 que foi o segundo maior em número de penalidades, também foi o segundo ano que mais teve decisões prolatadas. Nesta linha, nos anos de 2008 a 2010, 2013, 2015 a 2018 foi aplicada, em média, apenas uma penalidade por decisão proferida, ou seja, o número total de penalidades se aproximou bastante do número de decisões. Importante ressaltar que em 2011 e 2014 cada decisão resultou na aplicação, em média, de duas penalidades.

O ano de 2012, por sua vez, foi o que teve um valor médio de penalidade por decisão superior aos demais, com aproximadamente três penas aplicadas por decisão proferida. Isso pode ser explicado porque o ano de 2012 foi o que teve maior número de registros de advertências e inhabilitações impostas às cooperativas.

4.4.8 Recursos contra as inhabilitações a partir de janeiro de 2011

Conforme verificado, as inhabilitações são as segundas penalidades mais utilizadas pelo Banco Central para punir aqueles que não seguem suas recomendações e infringem as normas legais.

A seguir serão analisadas as decisões referentes a inhabilitações, suspensões e proibição para atuar aplicadas a partir de janeiro de 2011.

Tabela 6 – Decisões resultantes em penas de inhabilitação, suspensão e proibição para atuar (a partir de 01.01.2011)

Penas de inhabilitação, suspensão e proibição para atuar aplicadas a partir de 01.01.2011 - Posição de 01/11/2018		
Situação	Quant.	%
Decisões aguardando julgamento de 2ª instância ou interposição de recurso	125	7,8%
Decisões julgadas em 2ª instância	841	52,3%
Decisões não recorridas	641	39,9%
Total	1607	100%

Fonte: Bacen, 2018h.

Verifica-se que do ano de 2011 até agora existem um total de 1.607 penas de inhabilitação, suspensão e proibição para atuar. Dentre este número, não houve interposição de recurso contra 641 decisões, 841 foram analisadas em 2ª instância e 125 estão aguardando o julgamento de 2ª instância ou a interposição de recurso.

Portanto, mais da metade, 52,3% das decisões foram julgadas em 2ª instância, 39,9% não apresentaram recurso e análise em segundo grau e 7,8% estão aguardando julgamento em 2ª instância ou a interposição de recurso pelas partes inconformadas.

A tabela 7 apresenta os dados referentes às decisões que foram recorridas e julgadas em segunda instância, expondo a quantidade de decisões modificadas e qual o resultado desta mudança, e a quantidade daquelas que permaneceram incólumes.

Tabela 7 - Recursos julgados pelo Conselho de Recursos do SFN (a partir de 01.01.2011)

Penas de inhabilitação, suspensão e proibição para atuar aplicadas a partir de 01.01.2011 - recursos julgados pelo CRSFN - Posição de 01/11/2018		
Resultado	Quant.	%
Decisões confirmadas	645	75,4%
Decisões modificadas - aumento do prazo de afastamento	0	0%
Decisões modificadas - convalidação em advertência	9	1,1%
Decisões modificadas - convalidação em arquivamento	26	3,0%
Decisões modificadas - convalidação em multa	66	7,7%
Decisões modificadas - convalidação em suspensão	0	0%
Decisões modificadas - redução do prazo de afastamento	108	12,6%
Outros (nulidade/extinção)	1	0,1%
Total	855	100%

Fonte: Bacen, 2018h.

Analisando a tabela 7, é possível observar que 75,4% das decisões recorridas foram confirmadas em 2ª instância. Nenhuma delas apresentou uma piora para o infrator, ou seja,

não houve aumento do prazo de seu afastamento. Contudo, verifica-se que em 12,6% delas ocorreu redução desse prazo, beneficiando o recorrente. No restante, 7,7% das penalidades de inabilitação, suspensão ou proibição para atuar foram convertidas em multas e 1,1% em advertências. Infere-se que 3% dos recursos resultaram em arquivamento do processo e em, 0,1%, apenas um dos casos, foi declarada a extinção do processo.

5. CONCLUSÕES

Verificou-se, ao longo do trabalho, que o sistema financeiro apresenta um risco inerente ao setor que é o risco sistêmico. Esse risco está relacionado com a possibilidade de que a quebra de um banco, ao ocasionar a desconfiança dos agentes, afete outras instituições financeiras, causando, consequentemente, impactos negativos na economia como um todo.

Além do risco sistêmico e dos efeitos negativos que o mesmo pode ocasionar, observou-se que existem assimetrias informacionais que fazem com que haja uma necessidade maior de regulação do setor financeiro. Assim, o Estado, por meio do Banco Central, tem como finalidade garantir os interesses dos participantes do mercado e assegurar a estabilidade do sistema financeiro, o que é realizado através de edição de normas legais e outros mecanismos que são utilizados para prevenir a ocorrência de um colapso sistêmico.

Deste modo, as instituições financeiras devem se adequar aos regulamentos, diminuindo a sua exposição aos riscos. No entanto, como observado, quando há infrações às normas, o Banco Central pode instaurar processo administrativo e punitivo e aplicar as penalidades cabíveis de acordo com cada caso e grau de gravidade da conduta ensejadora do processo.

Dentro dos processos administrativos sancionadores, o presente trabalho avaliou o histórico de advertências, inabilitações, multas e proibições para atuar impostos no período compreendido entre 2008 e 2018 e para quais tipos de instituições os mesmos foram mais utilizados. Ressalta-se que os tipos de processo que mais resultaram em penalidades foram aqueles relacionados aos fluxos de capitais.

Observou-se que as multas foram as penalidades mais utilizadas, seguidas das inabilitações, advertências e, por último, das proibições para atuar, considerada uma medida mais gravosa. Ademais, as cooperativas foram as instituições que mais receberam advertências e inabilitações e os auditores independentes foram quem receberam a totalidade das proibições para atuar.

No tocante à pena de multa, as pessoas físicas foram as que tiveram maior quantidade de punições, seguidas das pessoas jurídicas não financeiras. Ademais, foi possível verificar uma tendência de aumento da quantidade de multas aplicadas às pessoas físicas nos últimos dez anos e uma diminuição da imposição de multas às pessoas jurídicas não financeiras desde 2008.

Outra consideração importante foi a de que, apesar de haver aumento significativo do número de multas aplicadas no ano de 2017, isso não representou uma elevação no valor final total das multas impostas pelo Bacen. Pelo contrário, o valor nominal de 18 (dezoito) milhões de reais, valor que se reduz a 10 (dez) milhões de reais, se descontada a inflação acumulada no período, foi o mais baixo, até então, desde 2008. A justificativa para isso é de que o valor médio das multas aplicadas às pessoas físicas (que foram as mais punidas no referido ano) é menor que o valor médio das multas aplicadas a outras instituições. Isso não quer dizer, contudo, que haja um padrão no valor das multas, o qual irá depender da análise de cada caso concreto, observando-se o grau de gravidade da infração cometida e outros aspectos subjetivos.

Além disso, foi possível observar que, das decisões que resultaram em penas de inabilitação, suspensão ou proibição para atuar julgadas em 1ª instância, 39,9% não foram recorridas e 7,8% estão aguardando o julgamento em 2ª instância ou a interposição de recurso. Das decisões já julgadas em 2ª instância, 75,4% foram mantidas inalteradas pelo órgão revisor. Das decisões que foram modificadas, a maioria ocorreu em benefício dos infratores, sendo reduzido o prazo de seu afastamento e outras convertidas em multas.

Impende registrar que, dependendo da gravidade da infração, o Banco Central pode, inclusive, cassar a autorização para funcionamento das instituições financeiras, sendo esta a medida mais grave prevista na Lei n. 13.506/17.

A atuação do Banco Central na aplicação dos instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos mostra-se, portanto, essencial para a redução dos riscos e efeitos negativos ocasionados pelos mesmos, sendo este órgão imprescindível para a manutenção da estabilidade e solidez do Sistema Financeiro Nacional e da economia como um todo.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Funções do Banco Central do Brasil**. 2016. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2011-Fun%C3%A7%C3%B5es%20do%20Banco%20Central.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Brasil recebe nota máxima do Comitê de Basileia**. 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/16293>>. Acesso em: 26 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional**. 2018a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp>>. Acesso em: 10 set. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Regimento Interno**. 2018b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Visão geral do sistema de pagamentos brasileiro**. 2018c. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novapaginaspb/visaogeraldospb.asp>>. Acesso em: 11 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Visão Geral das IMFs**. 2018d. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/EstruturadoSPB.asp>>. Acesso em: 11 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Transferência de Reservas**. 2018e. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/PapelDoBancoCentral.asp>>. Acesso em: 11 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basileia**. 2018f. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/fis/supervisao/basileia.asp>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual da Supervisão do Banco Central**. 2018g. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/gmn/visualizacao/listarDocumentosManualPublico.do?method=listarDocumentosManualPublico&idManual=1>>. Acesso em: 18 out. 2018.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Instrumentos Disciplinares e Punitivos**. 2018h. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/INSTRDISC>>. Acesso em: 25 out. 2018.
- BERNSTEIN, Peter L; DAMODARAN, Aswath. **Administração de investimentos**. Porto Alegre: Bookman, 2000. 423p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6024.htm>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2321.htm>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.447/97, de 14 de março de 1997. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9447.htm>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001. Dispõe sobre a atuação das câmaras e dos prestadores de serviços de compensação e de liquidação, no âmbito do sistema de pagamentos brasileiro, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10214.htm>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. Resolução nº 4.019, de 29 de setembro de 2011. Dispõe sobre medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49318/Res_4019_v1_O.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Resolução nº 4.222, de 23 de maio de 2013. Dispõe sobre as contribuições a serem pagas pelas instituições associadas, as condições para dispor da garantia especial, os tipos de instituições associadas e o estatuto e o regulamento do Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48942/Res_4222_v8_P.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei no 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei no 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei no 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei no 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei no 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei no 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei no 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei no 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto no 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei no

9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória no 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei no 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei no 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei no 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei no 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei no 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm>. Acesso em: 24 out. 2018.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Inovação financeira e regulamentação prudencial: da regulação de liquidez aos Acordos de Basileia. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação financeira e bancária. São Paulo: Editora Atlas, 2005. p. 121-139.

COSTA, Fernando Nogueira. **Economia Monetária e Financeira**. São Paulo: Makron Books, 1999.

EIRIZIK, Nelson et al. **Mercado de capitais - Regime Jurídico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 624 p.

EIRIZIK, Nelson Laks. **O papel do estado na regulação do mercado de capitais**. Rio de Janeiro: IBMEC, 1977.

FARIA, João Adelino de; PAULA, Luiz Fernando de; MARINHO, Alexandre. Fusões e aquisições bancárias no Brasil: uma avaliação da eficiência técnica e de escala. Rio de Janeiro: IPEA - Texto para Discussão n. 1233, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4381>. Acesso em: 20 out. 2018.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia Monetária**. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. Série Histórica IPCA. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.sht>. Acesso em: 10 nov. 2018.

JANTALAIA, Fabiano. Curso de Regulação do Sistema Financeiro. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Curso_de_Regulacao_do_Sistema_Financeiro_2__Fabiano_Jantalia.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

KRUGMAN, Paul.; OBSTFELD, Maurice. Economia internacional: teoria e política. 6. ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 315p.

PINHEIRO, Juliano Lima. **Mercado de Capitais: fundamentos e técnicas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINTO, Gustavo Mathias Alves. **Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro**. 2011. 379 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03092012-145854/pt-br.php>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SENNA, José Júlio. Política Monetária: ideias, experiências e evolução. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

YAZBEK, Otavio. Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ANEXO I – PENALIDADES APLICADAS POR ANO (2008 A 2018)

Tabela 1 – Penalidades aplicadas no ano de 2008

Penalidades aplicadas no ano de 2008						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	0	0	4	4	8
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	14	41	23	0	78
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	0	1	8	2	0	11
Consórcios	0	1	0	6	0	7
Cooperativas	7	32	148	51	0	238
Corretoras	0	0	2	1	0	3
Crédito Imobiliário	0	1	2	1	0	4
Distribuidoras	0	0	2	2	0	4
Financeiras	1	2	2	0	0	5
Mercado Marginal - Consórcio	0	0	0	1	0	1
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	346	0	1419	0	1765
Pessoas Físicas	0	4	0	7	0	11
Ilícitos cambiais						
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	0	0	2	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	8	0	22	0	30
Pessoas Físicas	0	0	0	3	0	3
Total	8	409	205	1544	4	2170

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 2 – Penalidades aplicadas no ano de 2009

Penalidades aplicadas no ano de 2009						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Arrendamento Mercantil	0	1	0	0	0	1
Auditores Independentes	0	0	0	1	1	2
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	4	34	7	0	45
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	3	0	4	4	0	11
Consórcios	0	0	0	12	0	12
Cooperativas	7	16	71	20	0	114
Corretoras	0	0	5	3	0	8
Distribuidoras	0	0	1	2	0	3
Financeiras	0	2	0	0	0	2
Mercado Marginal - Consórcio	0	0	0	3	0	3
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	2	0	0	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	233	0	631	0	864
Pessoas Físicas	0	3	0	8	0	11
Ilícitos cambiais						
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	1	0	20	0	21
Pessoas Físicas	0	0	0	1	0	1
Total	10	262	115	712	1	1100

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 3 – Penalidades aplicadas no ano de 2010

Penalidades aplicadas no ano de 2010						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA		Total
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	7	29	23		59
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	0	4	4	2		10
Consórcios	0	0	0	4		4
Cooperativas	14	4	91	54		163
Corretoras	1	2	2	2		7
Distribuidoras	1	0	1	3		5
Financeiras	0	0	2	1		3
Mercado Marginal - Consórcio	0	0	0	2		2
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	0	0	2		2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	250	0	619		869
Pessoas Físicas	0	8	0	62		70
Ilícitos cambiais						
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	1	0	5		6
Total	16	276	129	779		1200

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 4 – Penalidades aplicadas no ano de 2011

Penalidades aplicadas no ano de 2011						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	3	0	1	1	5
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	34	36	13	0	83
Consórcios	0	0	0	15	0	15
Cooperativas	24	21	253	40	0	338
Corretoras	0	0	0	3	0	3
Crédito Imobiliário	0	1	2	2	0	5
Distribuidoras	3	0	2	3	0	8
Financeiras	0	0	0	4	0	4
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	6	0	29	0	35
Pessoas Físicas	0	6	0	156	0	162
Ilícitos cambiais						
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	2	0	6	0	8
Total	27	73	293	272	1	666

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 5 – Penalidades aplicadas no ano de 2012

Penalidades aplicadas no ano de 2012						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	0	0	2	2	4
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	23	78	55	0	156
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	7	2	14	15	0	38
Consórcios	4	2	0	13	0	19
Cooperativas	26	44	340	25	0	435
Corretoras	0	7	14	9	0	30
Distribuidoras	1	1	17	9	0	28
Financeiras	0	3	7	4	0	14
Mercado Marginal - Consórcio	0	0	0	2	0	2
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	0	0	2	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	9	0	70	0	79
Pessoas Físicas	0	1	0	87	0	88
Ilícitos cambiais						
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	0	0	1	0	1
Pessoas Físicas	0	0	0	2	0	2
Total	38	92	470	296	2	898

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 6 – Penalidades aplicadas no ano de 2013

Penalidades aplicadas no ano de 2013						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	2	0	1	3	6
Bancos - Comercial / Múltiplo	5	5	13	65	0	88
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	0	0	0	3	0	3
Consórcios	0	0	0	16	0	16
Cooperativas	16	31	172	33	0	252
Corretoras	0	0	3	3	0	6
Crédito Imobiliário	0	0	0	3	0	3
Financeiras	0	5	10	7	0	22
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	0	0	2	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	218	0	196	0	414
Pessoas Físicas	0	9	0	204	0	213
Ilícitos cambiais						
Corretoras	0	0	0	4	0	4
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	0	0	12	0	12
Pessoas Físicas	0	0	0	9	0	9
Total	21	270	198	558	3	1050

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 7 – Penalidades aplicadas no ano de 2014

Penalidades aplicadas no ano de 2014						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	1	0	8	11	20
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	3	49	14	0	66
Consórcios	4	0	5	12	0	21
Cooperativas	16	107	250	186	0	559
Corretoras	0	0	9	14	0	23
Distribuidoras	0	0	0	2	0	2
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	0	0	2	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	25	0	122	0	147
Pessoas Físicas	0	10	0	306	0	316
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	0	0	0	3	0	3
Ilícitos cambiais						
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	1	0	0	0	1
Corretoras	0	1	3	1	0	5
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	1	0	29	0	30
Pessoas Físicas	0	7	0	81	0	88
Total	20	156	316	780	11	1283

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 8 – Penalidades aplicadas no ano de 2015

Penalidades aplicadas no ano de 2015						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	PROIBIÇÃO PARA ATUAR	Total
Auditores Independentes	0	0	0	1	1	2
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	2	8	38	0	48
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	0	2	1	1	0	4
Caixas	3	0	1	11	0	15
Consórcios	0	1	7	17	0	25
Cooperativas	9	21	100	35	0	165
Corretoras	0	5	15	42	0	62
Distribuidoras	0	0	1	2	0	3
Financeiras	0	0	12	1	0	13
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	1	0	1	0	2
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	19	0	130	0	149
Pessoas Físicas	0	20	2	785	0	807
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	0	0	0	2	0	2
Ilícitos cambiais						
Corretoras	0	0	4	1	0	5
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	0	1	61	0	62
Pessoas Físicas	0	0	0	1	0	1
Total	12	71	152	1129	1	1365

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 9 – Penalidades aplicadas no ano de 2016

Penalidades aplicadas no ano de 2016						
Tipo de instituição	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA		Total
Arrendamento Mercantil	0	0	0	2		2
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	1	10	14		25
Bancos de Investimento / Desenvolvimento	0	0	10	1		11
Consórcios	0	2	3	11		16
Cooperativas	19	15	112	53		199
Corretoras	2	0	18	17		37
Distribuidoras	0	1	1	3		5
Financeiras	0	0	4	15		19
Mercado Marginal - Lei 4.595	0	25	0	22		47
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	4	0	71		75
Pessoas Físicas	0	4	2	1016		1022
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	0	0	0	5		5
Ilícitos cambiais						
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	1	0	2		3
Total	21	53	160	1232		1466

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 10 – Penalidades aplicadas no ano de 2017

Tipo de instituição	Penalidades aplicadas no ano de 2017				Total
	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	0	0	22	22
Consórcios	0	0	0	2	2
Cooperativas	4	1	5	3	13
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	5	0	236	241
Pessoas Físicas	0	14	0	2101	2115
Ilícitos cambiais					
Total	4	20	5	2364	2393

Fonte: Bacen, 2018h.

Tabela 11 – Penalidades aplicadas no ano de 2018

Tipo de instituição	Penalidades aplicadas no ano de 2018				Total
	ADVERTÊNCIA	ARQUIVAMENTO	INABILITAÇÃO	MULTA	
Bancos - Comercial / Múltiplo	0	0	2	9	11
Consórcios	0	0	0	2	2
Cooperativas	3	2	27	2	34
Corretoras	0	0	1	2	3
Crédito Imobiliário	0	0	2	0	2
Distribuidoras	0	1	2	1	4
Financeiras	0	1	0	5	6
Pessoa Jurídica Não Financeira	0	1	0	225	226
Pessoas Físicas	0	17	0	994	1011
Ilícitos cambiais					
Total	3	22	34	1240	1299

Fonte: Bacen, 2018h.